

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej

DGiE/P-41002-96

Nr ewid. 20/97/P/96051

INFORMACJA

**o wynikach kontroli
działalności b. Urzędu Antymonopolowego
w zakresie realizacji ustawy
o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym**

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA -----	3
1. Charakterystyka kontroli-----	3
2. Synteza ustaleń kontroli -----	3
3. Wnioski -----	6
 II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA -----	 7
1. Charakterystyka stanu prawnego-----	7
2. Ustalenia kontroli-----	20
2.1. Działalność kontrolna Urzędu -----	20
2.2. Działalność badawcza Urzędu -----	22
2.3. Rejestr podmiotów gospodarczych o udziale w rynku przekraczającym 80%.-----	24
2.4. Wydawanie decyzji w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym i kształtowanie struktury organizacyjnej podmiotów gospodarczych. -----	26
2.5. Kontrola realizacji decyzji Urzędu i wyroków Sądu Antymonopolowego -----	33
2.6. Odwołanie od decyzji Urzędu -----	36
2.7. Skuteczność działań Urzędu w odniesieniu do niektórych tzw. monopolii ciągłych-----	39
 III. REALIZACJA WYNIKÓW KONTROLI -----	 41
ZAŁĄCZNIK 1. -----	45

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Najwyższa Izba Kontroli w III kwartale 1996 r. przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę byłego Urzędu Antymonopolowego, zwanego w dalszej treści Urzędem, w zakresie realizacji ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym¹ (nr kontroli P/96/051). Okresem objętym badaniami kontrolnymi był rok 1995 i I półrocze 1996 roku. Była to pierwsza kontrola Urzędu przeprowadzona w tym zakresie przez NIK².

Celem kontroli była ocena działalności Urzędu w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, a w szczególności:

- kontrolna, badawcza i rejestrowa działalność Urzędu oraz przydatność wyników tych rodzajów działalności w zwalczaniu praktyk monopolistycznych;
- zgodność wydawanych przez Urząd decyzji z przepisami ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i przepisami kodeksu postępowania administracyjnego;
- sprawność Urzędu w kontrolowaniu i egzekwowaniu wykonywania zarówno jego własnych decyzji, jak i wyroków Sądu Antymonopolowego.

Kontrolę przeprowadził b. Departament Przemysłu i Handlu NIK w Centrali Urzędu oraz w jego Delegaturach w Warszawie, Gdańsku i Katowicach.

¹ Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym Dz.U. 1990 r. Nr 14 poz. 88; zm. 1990 r. Nr 34 poz. 198; 1991 r. Nr 65 poz. 279; 1991 r. Nr 89 poz. 403; 1994 r. Nr 90 poz. 419, Nr 41 poz. 208; 1995 r. Nr 80 poz. 405 - tekst jednolity; 1996 r. Nr 106 poz. 496, zm. 1996 Nr 156, poz. 775 - zwana dalej ustawą o ppm.

² Urząd ten obecnie zwany Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zmiana nazwy na Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nastąpiła na mocy art. 32 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. 1996 r. Nr 106, poz. 496, Nr 156, poz. 775).

2. Synteza ustaleń kontroli

- 2.1.** Urząd Antymonopolowy został powołany do realizacji zadań określonych w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (art. 19). W związku z powyższym zajmował się przede wszystkim działalnością orzeczniczą, badawczą, dotyczącą kształtowania się cen w warunkach ograniczenia konkurencji oraz dotyczącą badań stanu koncentracji gospodarki. Urząd zajmował się także działalnością kontrolną podmiotów gospodarczych oraz prowadził rejestr podmiotów gospodarczych, których udział w rynku krajowym przekracza 80%. Zatrudnienie ogółem w Urzędzie na dzień 31 grudnia 1995 r. wynosiło 151 osób z tego 92 osoby zatrudnione były w centrali Urzędu, a 59 osób w delegaturach. Na dzień 30 czerwca 1996 r. zatrudnienie ogółem wzrosło do 162 osób, z tego w centrali do 99 osób, a w delegaturach do 63 osób. W działalność merytoryczną Urzędu zaangażowanych było przeciętnie 50% zatrudnionych osób.
- 2.2.** W badanym okresie Urząd w praktyce realizował przede wszystkim funkcję orzeczniczą, znacznie samoograniczając - wynikające z ustawy o ppm. - zadania kontrolne. Kontrole przestrzegania przez podmioty gospodarcze przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym realizowały jedynie Centrala Urzędu oraz Delegatura w Gdańsku, które łącznie przeprowadziły 16 kontroli. Były to jednak wyłącznie kontrole doraźne, wykonywane przede wszystkim na potrzeby toczących się już postępowań administracyjnych. W ogóle nie przeprowadzono natomiast kontroli planowych, do prowadzenia których jednostki organizacyjne Urzędu zobligowane były postanowieniami zarządzenia Nr 1 Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 6 lutego 1991 r., tym samym więc naruszały one przepisy zawarte w tym zarządzeniu (str. 19-21).
- 2.3.** W kontrolowanym okresie Urząd prowadził działalność badawczą, dotyczącą przede wszystkim stanu koncentracji podmiotów gospodarczych na wybranych rynkach oraz analiz rynków w niektórych sektorach gospodarki. Wyniki wykorzystywano m.in. w toczących się postępowaniach administracyjnych i orzecznictwie. Działalność badawcza była jednak prowadzona dość jednostronnie, bowiem na 53 przeprowadzone badania, aż 35 dotyczyło rynku kawy w sektorze przemysłu spożywczego (str. 21-22).

- 2.4.** W Centrali Urzędu nie prowadzono w sposób należyty rejestru podmiotów gospodarczych, których udział w rynku przekraczał 80%. Ze względu na odmowę udostępnienia zbioru danych przez Prezesa GUS, powołującego się na tajemnicę statystyczną, w rejestrze brak było istotnych informacji o wpisanych tam podmiotach. Pomimo, że w obecnym stanie prawnym (art. 10 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej - Dz.U. z 1995 r. Nr 88, poz. 439) obowiązek ten jest trudny do realizacji, Urząd wykazywał jednak zbyt mało inicjatywy w poszukiwaniu danych do aktualizacji rejestru z innych źródeł np. rejestrów sądu gospodarczego czy rejestru przedsiębiorstw państwowych. Z punktu widzenia celowości NIK negatywnie oceniła także brak obowiązku prowadzenia przez Delegatury Urzędu lokalnych rejestrów podmiotów dominujących, funkcjonujących na obszarze ich działania.
- 2.5.** W działalności orzeczniczej Urzędu podstawowym problemem była długotrwałość toczących się postępowań administracyjnych. Znaczna ich część - 32 spośród 85 szczegółowo zbadanych w Centrali Urzędu - trwała nawet powyżej 12 miesięcy (s.26). Podobną sytuację odnotowano w kontrolowanych Delegaturach (s.27). Niezależnie od występujących ograniczeń organizacyjnych i kadrowych, świadczy to o niewystarczającej sprawności pracy Urzędu. Rażąca nieprawidłowością były przypadki nie przestrzegania - wynikającego z art. 36 kpa - obowiązku powiadamiania stron o nie załatwieniu sprawy w terminie przewidzianym w art. 35 § 3 kpa (s.28).
- 2.6.** Nie wzbudzał zastrzeżeń sposób załatwiania przez kontrolowane Delegatury Spraw dotyczących kształtowania struktur organizacyjnych podmiotów gospodarczych (s.31). W Centrali Urzędu stwierdzono natomiast, że niekiedy przedmiotem rozpatrzenia były nie zgłoszenia zamiaru dokonania przekształceń struktury organizacyjnej ale informacje o zaistnieniu takich faktów. Pomimo naruszania w ten sposób przez zgłaszające podmioty przepisów ustawy o ppm oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych, Urząd nie wykazywał żadnej reakcji (s. 32).
- 2.7.** Ukształtowana w Urzędzie praktyka w zakresie kontroli realizacji prawomocnych decyzji Urzędu bądź wyroków Sądu Antymonopolowego odbiegała - zwłaszcza w kwestii przestrzegania terminów - od zasad ustanowionych przez Prezesa Urzędu (s.32). Ponadto NIK negatywnie oceniła stosowaną przez Urząd praktykę uznawania braku odpowiedzi od wnioskodawcy sprawy (na zapytanie Urzędu) za potwierdzenie zrealizowania decyzji przez podmiot, przeciwko któremu toczyło się postępowanie w tej sprawie (s.33).

- 2.8.** Kontrola ujawniła dwa przypadki odmowy przez podmioty gospodarcze uiszczenia kar pieniężnych nałożonych przez Urząd motywowane prowadzeniem działalności gospodarczej ze stratą. Podmioty te powołały się na treść art. 14 ust. 3 ustawy o ppm, który wskazuje, że kara pieniężna nałożona przez Urząd płatna jest z dochodu po opodatkowaniu lub innej formy nadwyżki przychodów nad wydatkami. Urząd poszukiwał podstaw prawnych do umorzenia tych należności, nie biorąc pod uwagę możliwości wyegzekwowania kar na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W ocenie NIK istnieje realna możliwość występowania kolejnych przypadków odmowy uiszczenia kary motywowanych prowadzeniem działalności gospodarczej ze stratą.
- 2.9.** W 1995 r. na 180 rozstrzygniętych spraw przez Urząd w stosunku do 73 wpłynęły odwołania, co stanowiło 40,4% ogółu wydanych decyzji. W I półroczu 1996 r. zakwestionowano 39 spośród 110 spraw, co stanowiło 35,4% ogółu wydanych decyzji. Znaczna ich część została uchylona bądź zmieniona w całości lub w części przez Sąd Antymonopolowy (ponad 35% w 1995 r. i około 26% w I półroczu 1996 r.). Przyczynami uchyleń były przede wszystkim odmienna ocena materiału dowodowego, ale także naruszenie prawa procesowego i materialnego. Wpłynęło to na wyrażoną przez NIK ocenę o niezadawalającym poziomie obsługi prawnej Urzędu (s. 35-37).
- 3.0.** Odwołania od decyzji Urzędu kierowane były do Sądu Antymonopolowego niekiedy po upływie kilku miesięcy od daty wpływu. Naruszało to dyspozycję art. 479²⁹ § 1 kpc nakazującą niezwłoczne przekazywanie takich spraw. Kilkumiesięczne opracowywanie pisma procesowego przez Urząd przedłużało zbędnie tok postępowania odwoławczego (s.37).

3. Wnioski

Wyniki kontroli pozwalają na wyrażenie generalnego stwierdzenia, iż Urząd nie w pełni realizował zadania nałożone ustawą o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Zauważalna w praktyce działalności Urzędu dominacja funkcji orzeczniczej nad kontrolną i rejestracyjną wskazuje na to, że Urząd przeciwdziałając już zaistniałym praktykom monopolistycznym w znacznym stopniu ograniczył oddziaływanie prewencyjne na zbiorowość podmiotów gospodarczych. Sytuacja ta - z punktu widzenia oceny stopnia realizacji celów ustawy o ppm - jest wysoce niepokojąca. Niepokój ten jest tym większy, że asymetria w realizacji zadań Urzędu

wynika nie tylko z istniejących obiektywnych ograniczeń, zwłaszcza kadrowych, ale także z przyjętych w samym Urzędzie założeń np. o tożsamości funkcji badawczej z kontrolną czy nieprzydatności sformalizowanego rejestru podmiotów dominujących. Założenia te Najwyższa Izba Kontroli uznała za błędne.

Pełna realizacja ustawowych celów w zakresie przeciwdziałania praktykom monopolistycznym wymaga więc - w ocenie NIK - podjęcia przez Prezesa Urzędu niezbędnych decyzji i działań zmierzających do:

- przestrzegania przez jednostki organizacyjne Urzędu zasad i trybu prowadzenia działalności kontrolnej, wynikających z wewnętrznych uregulowań;
- aktualizacji rejestru podmiotów o ponad 80% udziale w rynku i zapewnienie współuczestnictwa Delegatur Urzędu w jego prowadzeniu;
- podniesienia sprawności przebiegu prowadzonych postępowań administracyjnych;
- poprawy poziomu pracy obsługi prawnej Urzędu.

Niezależnie od powyższego Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę zainicjowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów prac legislacyjnych nad nowelizacją treści art. 14 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, w celu pozbawienia ukaranych podmiotów gospodarczych możliwości odmowy uregulowania kary pieniężnej z powodu prowadzenia działalności gospodarczej ze stratą.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego

Urząd Antymonopolowy zwany dalej Urzędem został powołany mocą ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, jako centralny organ administracji państwowej, który podlegał Radzie Ministrów (art. 17 ust. 2 ustawy)³.

³ Art. 17 ust. 1 oraz art. 17 ust. 2 uległy zmianie na mocy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. 1996 r. Nr 106 poz. 496). Obecnie brzmią one następująco: art. 17 ust. 1: "Zadania z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym, rozwoju konkurencji i ochrony interesów konsumentów realizuje Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwany dalej Prezesem".
Art. 17 ust. 2 - "Prezes jest centralnym organem administracji rządowej podległym Radzie Ministrów".

Do zakresu działania byłego Urzędu Antymonopolowego należało⁴:

1. sprawowanie kontroli przestrzegania przez podmioty gospodarcze przepisów o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym;
2. badanie kształtowania się cen w warunkach ograniczenia konkurencji;
3. wydawanie, w wypadkach przewidzianych ustawą, decyzji w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym, kształtowanie struktur organizacyjnych podmiotów gospodarczych oraz decyzji określających odpowiedzialność podmiotów za stosowanie tych praktyk;
4. prowadzenie rejestru podmiotów gospodarczych, których udział w rynku krajowym przekracza 80%;
5. prowadzenie badań stanu koncentracji gospodarki oraz przedstawianie zainteresowanym podmiotom wniosków w sprawie działań zmierzających do zrównoważenia rynku;
6. opracowywanie lub opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących praktyk monopolistycznych⁵; rozwoju konkurencji, lub warunków jej powstania,
7. przygotowywanie rządowych projektów polityki rozwoju konkurencji⁶;
8. wykonywanie innych zadań przewidzianych w niniejszej ustawie lub ustawach odrębnych (art. 19 ust. 1 ustawy)⁷.

Zadania, o których wyżej mowa były zadaniami Urzędu Antymonopolowego⁸. W skład tego Urzędu oprócz Centrali wchodziły delegatury, które tworzył Prezes, określając ich siedzibę, właściwość terytorialną i rzeczową (art. 18 ustawy)⁹.

⁴ Aktualne brzmienie art. 19 ust. 1 to: "Do zakresu działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów należy".

⁵ Art. 19 ust. 1 pkt 6 zmieniony mocą ustawy - patrz pkt 2 - poprzez dodanie "a także ochrony interesów konsumentów".

⁶ Pkt 7a - 7d dodano na podstawie ustawy - patrz pkt 2.

Art. 19 ust. 1 pkt 7a „... przygotowywanie rządowych projektów polityki rozwoju konkurencji

Art. 19 ust. 1 pkt 7b „... składanie wniosków w sprawie zmian przepisów w zakresie ochrony praw konsumentów”,

Art. 19 ust. 1 pkt 7c „... zlecanie wyspecjalizowanym jednostkom i odpowiednim organom kontroli państwowej dokonywania badań przestrzegania praw konsumentów”,

Art. 19 ust. 1 pkt 7d „... współpraca z krajowymi i zagranicznymi organizacjami społecznymi i innymi instytucjami do których zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów”.

⁷ Przepis zmieniony mocą ustawy - patrz pkt 2.

⁸ Aktualnie zadania te wykonuje Prezes przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

⁹ Aktualnie działa 9 delegatur w: Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, we Wrocławiu i w Warszawie.

Do zakresu działania delegatur należało:

1. sprawowanie kontroli przestrzegania przez podmioty gospodarcze przepisów o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym;
2. badanie kształtowania się cen w warunkach ograniczenia konkurencji;
3. prowadzenie badań stanu koncentracji gospodarki;
4. wydawanie decyzji w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym oraz kształtowania struktur podmiotów gospodarczych, wszczynanych z urzędu lub na wniosek uprawnionego w rozumieniu art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o ppm, jeżeli stosujący praktykę monopolistyczną i uprawniony (strony postępowania) mają siedziby na terenie działania tej samej delegatury (§ 2 ust. 1 pkt 1-4 zarządzenia Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 27 lipca 1995 r.¹⁰).

Natomiast sprawy dotyczące:

1. łączenia, podziału podmiotów gospodarczych w rozumieniu art. 11-13 ustawy o ppm;
2. przeciwdziałania praktykom monopolistycznym w rozumieniu art. 4-9 ustawy, stosowanym przez podmioty gospodarcze, działające w ramach monopolu sieciowego na rynku krajowym lub na terenie działania dwóch lub więcej delegatur (np. w przemyśle paliwowo-energetycznym, transporcie kolejowym, łączności);
3. ustalania kar pieniężnych w rozumieniu art. 14-16 ustawy

załatwiane były przez delegatury w ramach upoważnień udzielonych im w odrębnym trybie przez Prezesa Urzędu (§ 2 ust. 3 pkt 1-3 zarządzenia)¹¹.

W celu rozgraniczenia właściwości rzeczowej Urzędu Prezes w piśmie z dnia 28 lutego 1996 r. (sygn. PR-0331/20/96/TG) skierowanym do Dyrektorów Delegatur określił jakie sprawy zastrzeżone były do właściwości Centrali. Były to m.in. sprawy:

- przekształceń podmiotów gospodarczych realizowanych w wyniku ustaleń podejmowanych na szczeblu centralnym,
- porozumień poziomych będących praktykami monopolistycznymi,

¹⁰ Zarządzenie Prezesa Urzędu Antymonopolowego, obecnie zwanego Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 27 lipca 1995 r. w sprawie utworzenia delegatur Urzędu Antymonopolowego oraz określenia ich siedzib, właściwości terytorialnej i rzeczowej (MP 1995 r. Nr 42 poz. 491).

¹¹ Zob. pkt 10.

-
- podziału podmiotów gospodarczych, gdy wartość sprzedaży towarów któregośkolwiek z podmiotów zobowiązanych do zgłoszenia zamiaru łączenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 pkt 1, 3, 5 i 6 ustawy o ppm., przekracza 10 mln ECU.

Urząd Antymonopolowy został powołany, aby realizować zadania określone w art. 19 ustawy o ppm. Jednym z nich to sprawowanie kontroli przestrzegania przez podmioty gospodarcze przepisów o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (art. 19 ust.1 pkt 1 ustawy o ppm). Przedmiotem kontroli zgodnie z ustawą jest ustalenie, czy kontrolowany podmiot gospodarczy przestrzega przepisów o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. W razie naruszenia tych przepisów i wydania decyzji lub wyroków - sprawdzeniu podlega wykonanie tych decyzji i wyroków (art. 20 ust. 2 ustawy o ppm).

Upoważnieni do przeprowadzenia kontroli pracownicy Urzędu mają prawo m.in.:

1. wstępu do pomieszczeń kontrolowanego podmiotu gospodarczego,
2. wglądu do dokumentów kontrolowanego podmiotu oraz żądanie odpisów i wyciągów z tych dokumentów,
3. żądania wyjaśnień, także pisemnych od pracowników kontrolowanego podmiotu,
4. zbierania danych i informacji dotyczących działalności podmiotu kontrolowanego (art. 20 ust. 3 ustawy o ppm)¹².

Obowiązek sprawowania kontroli wynikał z ustawy, a także z regulaminu Urzędu¹³. Rozszerzono go również na Delegatury Urzędu, określając związane z tym zadania w regulaminie organizacyjnym Delegatur¹⁴. Należały do nich w szczególności:

1. określenie pozycji kontrolowanego podmiotu gospodarczego na rynku krajowym lub lokalnym (pozycja monopolistyczna, pozycja dominująca);

¹² Obecnie jest to zadanie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

¹³ Regulamin Organizacyjny Urzędu Antymonopolowego, stanowiący Załącznik Nr 4 do Zarządzenia Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 24 listopada 1995 r., który tego dnia wszedł w życie. Uchylił on poprzednio obowiązujący regulamin organizacyjny, który stanowił Załącznik Nr 1/90 do Zarządzenia Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dn. 5 lipca 1990 r., zmieniony Zarządzeniem Nr 1/94 Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 15 marca 1994 r. zmieniające Zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Urzędu Antymonopolowego. Powyższe zarządzenia obowiązywały w okresie objętym kontrolą. Nie były one publikowane.

¹⁴ Regulamin Organizacyjny Delegatur Urzędu Antymonopolowego, stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 1 Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 11 kwietnia 1996 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego delegatur Urzędu Antymonopolowego, obowiązujący od 1 maja 1996 r. Poprzedni regulamin organizacyjny stanowił załącznik do Zarządzenia Nr 3 Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 10 października 1990 r. Powyższe zarządzenia obowiązywały w okresie objętym kontrolą i nie były publikowane.

2. ustalenie, czy kontrolowany podmiot stosuje praktyki monopolistyczne i jakiego są one rodzaju oraz ich wpływ na stan i rozwój konkurencji;
3. sprawdzanie, czy organy podmiotów podejmujące działania zmierzające do łączenia, przekształcenia lub podziału podmiotów gospodarczych wykonywały obowiązki określone ustawą;
4. badanie struktur organizacyjnych podmiotów gospodarczych i ich wpływu na rozwój konkurencji;
5. sprawdzanie, czy decyzje i wyroki wydane w trybie określonym ustawą zostały wykonane;
6. przekazywanie Centrali Urzędu wyników kontroli, w zakresie i terminach odrębnie ustalonych;
7. przeprowadzanie innych czynności kontrolnych zleczanych przez Urząd (§ 3 ust. 1 pkt 1-7 regulaminu)¹⁵.

Szczegółowy sposób przeprowadzania kontroli określiło Zarządzenie nr 1 Prezesa Urzędu z dnia 6 lutego 1991 r.¹⁶. Wynikało z niego, iż prowadzone kontrole mogą mieć charakter kontroli planowych bądź doraźnych, przy czym plan czynności kontrolnych sporządza się na okres kwartału (§ 3 ust. 1 zarządzenia)¹⁷. Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół, który powinien zawierać fakty stwierdzone w czasie czynności kontrolnych stanowiące podstawę do oceny kontrolowanej jednostki w zakresie objętym założeniami organizacyjno-tematycznymi (§ 9 ust. 1 zarządzenia)¹⁸. W przypadku kontroli doraźnych podejmowanych przez pracowników Urzędu postępowanie kontrolne może być prowadzone w sposób uproszczony (§ 13 ust. 1 zarządzenia)¹⁹. Z uproszczonego postępowania kontrolnego sporządza się jedynie sprawozdanie (§ 13 ust. 3 zarządzenia)²⁰. Natomiast kwestia sprawowania kontroli wykonania decyzji Urzędu oraz wyroków Sądu Antymonopolowego wynikała nie tylko z ustawy o ppm, lecz także z „Zasad prowadzenia postępowań w sprawach przeciwdziałania praktykom

¹⁵ Patrz pkt 14.

¹⁶ Zarządzenie Nr 1 Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 6 lutego 1991 r. w sprawie organizacji i trybu wykonywania czynności kontrolnych przez pracowników Urzędu Antymonopolowego i jego delegatur (niepublikowane).

¹⁷ Zob. pkt 16.

¹⁸ Zob. pkt 16.

¹⁹ Zob. pkt 16.

²⁰ Zob. pkt 16.

monopolistycznym”²¹. Szczegółowo uregulowano ją w wytycznych Prezesa Urzędu z dnia 29 marca 1996 r.²². Wykonanie tego obowiązku polegało na przeprowadzaniu:

- kontroli wstępnej - mającej na celu uzyskanie np. w drodze korespondencyjnej od adresata lub innych podmiotów informacji o wykonaniu decyzji lub wyroku,
- kontroli właściwej - jeżeli kontrola wstępna nie dała odpowiedzi o wykonaniu decyzji lub wyroków, względnie jeżeli zachodzi potrzeba ustalenia przyczyn niewykonania tychże decyzji lub wyroków (pkt 2).

Przeprowadzenie kontroli wstępnej i właściwej powinno nastąpić po upływie 3 miesięcy od wydania decyzji lub wyroku, nie później jednak, niż po upływie 6 miesięcy (pkt 3).

Do zakresu działania Urzędu należało także prowadzenie działalności badawczej dotyczącej przeprowadzania badań w zakresie kształtowania się cen w warunkach ograniczenia konkurencji i prowadzenia badań stanu koncentracji gospodarki oraz przedstawienia zainteresowanym podmiotom wniosków w sprawie działań zmierzających do zrównoważenia rynku (art. 19 ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o ppm)²³.

Szczegółowy zakres prowadzenia badań w przypadku Delegatur został opracowany podobnie jak i przy kontroli w ich regulaminie organizacyjnym²⁴. Wynika z niego, że do zadań delegatur w zakresie analiz kształtowania się cen w warunkach ograniczenia konkurencji należało w szczególności:

1. zbieranie danych - na podstawie własnych kontroli oraz we współpracy z podmiotami gospodarczymi - dotyczących wysokości stosowanych cen przez podmioty o pozycji monopolistycznej lub dominującej na rynku;
2. badanie przyczyn umożliwiających podmiotom pobieranie cen nadmiernie wygórowanych;
3. badanie wpływu stosowania praktyk monopolistycznych na poziomie cen;
4. badanie wysokości kosztów produkcji (sprzedaży), stosownie do potrzeb wynikających z prowadzonych postępowań administracyjnych;

²¹ Pismo sygn. DP-III-063-7/96 opracowane 05 lutego 1996 r. w Departamencie Praktyk Monopolistycznych i Ochrony Konsumenta na Rynku Dóbr Przemysłowych.

²² Pismo sygn. PR-031/86/91/3/LZ skierowane do wszystkich dyrektorów Departamentów oraz dyrektorów Delegatur Urzędu.

²³ Obecnie należy to do zakresu działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

²⁴ Zob. pkt 14.

-
5. badanie wysokości osiągniętych korzyści finansowych przez podmioty gospodarcze stosujące praktyki monopolistyczne (§ 4 ust. 1-5 regulaminu)²⁵.

Do zadań delegatur w zakresie badań stanu koncentracji gospodarki należało w szczególności:

1. ustalanie form i rozmiarów tej koncentracji w przemyśle, handlu i usługach, w tym finansowych;
2. badanie wpływu tej koncentracji na stan konkurencji i interesy podmiotów gospodarczych i konsumentów (§ 5 ust. 1-2 regulaminu)²⁶.

W Centrali Urzędu działalność badawczą prowadziły poszczególne Departamenty, które zajmowały się badaniem kształtowania się cen w warunkach ograniczonej konkurencji oraz prowadzeniem badań stanu koncentracji gospodarki (pkt 3.6 ppkt 7 regulaminu)²⁷.

Forma przeprowadzania badań nie została tak jak w przypadku kontroli uregulowana żadnymi wewnętrznymi przepisami (pisma, wytyczne).

Kolejnym zadaniem Urzędu do realizacji, którego został powołany należało prowadzenie rejestru podmiotów gospodarczych, których udział w rynku przekracza 80% (art. 19 ust. 1 pkt 4 ustawy o ppm)²⁸. Rejestr ten prowadzony był tylko przez Centralę Urzędu, bowiem zgodnie z zarządzeniem Prezesa w sprawie utworzenia delegatur oraz regulaminem organizacyjnym delegatur nie należało to do ich zadań.

Jednym z najistotniejszych zadań Urzędu było wydawanie zgodnie z ustawą, decyzji w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym, kształtowania struktur organizacyjnych podmiotów gospodarczych oraz decyzji określających odpowiedzialność podmiotów za stosowanie tych praktyk (art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy o ppm)²⁹.

Praktykami monopolistycznymi w rozumieniu ustawy są porozumienia polegające w szczególności na:

- ustalaniu bezpośrednio lub pośrednio cen oraz zasad ich kształtowania między konkurentami w stosunkach z osobami trzecimi,
- podziale rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych,

²⁵ Zob. pkt 14.

²⁶ Zob. pkt 14.

²⁷ Zob. pkt 13.

²⁸ Zob. pkt. 23.

²⁹ Zob. pkt. 23.

Działalność b. Urzędu Antymonopolowego w zakresie realizacji ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym.

- ustaleniu lub ograniczeniu wielkości produkcji, sprzedaży lub skupu towarów,
- ograniczeniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku podmiotów gospodarczych nie objętych porozumieniem,
- ustaleniu przez kontrahentów lub ich związki warunków umów zawieranych z osobami trzecimi (art. 4 ustawy o ppm).

Ustawa dotyczy także podmiotów zajmujących pozycję dominującą na rynku. Pojęcie pozycji dominującej oznacza stan, w którym podmiot gospodarczy nie styka się z istotną konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym i domniemywa się że jego udział w rynku przekracza 40% (art. 2 pkt 7 ustawy o ppm). Wobec tego za praktyki monopolistyczne uznaje się także nadużywanie tej pozycji, a w szczególności:

- przeciwdziałanie kształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji,
- podział rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych,
- sprzedaż towarów w sposób powodujący uprzywilejowanie niektórych podmiotów gospodarczych,
- odmowę sprzedaży lub skupu towarów, dyskryminującą niektóre podmioty gospodarcze przy braku alternatywnych źródeł zaopatrzenia lub zbytu,
- nieuczciwe oddziaływanie na kształtowanie cen, w tym cen odsprzedaży oraz sprzedaż poniżej kosztów w celu eliminacji konkurentów,
- narzucanie uciążliwych warunków umów, przynoszących podmiotowi gospodarczemu narzucającemu te warunki nieuzasadnione korzyści,
- uzależnienie zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia nie związanego z przedmiotem umowy, którego nie przyjęłaby lub nie spełniałaby mając zapewnioną możliwość wyboru (art. 5 pkt 1-7 ustawy o ppm).

Podmiotom gospodarczym zajmującym pozycję monopolistyczną zakazuje się również:

1. ograniczenia, mimo posiadanych możliwości, produkcji, sprzedaży lub skupu towarów, w szczególności prowadzącego do podwyższenia cen sprzedaży lub obniżenia cen skupu;
2. wstrzymania sprzedaży towarów prowadzącej do podwyższania cen;
3. pobierania nadmiernie wygórowanych cen (art. 7 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o ppm).

Zakazy, o których wyżej mowa dotyczą również podmiotów gospodarczych zajmujących pozycję dominującą, o ile ich udział w rynku i stosowane przez nich praktyki wywołują skutki podobne do skutków zachowań podmiotów gospodarczych o pozycji monopolistycznej (art. 7 ust. 2 ustawy o ppm).

W razie stwierdzenia praktyk monopolistycznych - o których mowa w art. 4, art. 5 i art. 7 - Urząd jest obowiązany wydać decyzję nakazującą ich zaniechanie. Może jednocześnie określić warunki tego zaniechania (art. 8 ust. 1 ustawy o ppm)³⁰. Natomiast w przypadku stwierdzenia praktyk (innych aniżeli wymienione w art. art. 4, 5, 7), polegających na wykonywaniu porozumienia, które: wprowadza specjalizację asortymentową produkcji lub sprzedaży towarów, przewiduje wspólną sprzedaż bądź wspólne zakupy towarów, a porozumienie takie godzi w interes innych podmiotów gospodarczych lub konsumentów, Urząd może wydać decyzję zakazującą wykonanie takiego porozumienia (art. 9 ust. 1 ustawy o ppm). Urząd jest jednak zobowiązany do wydania decyzji zakazującej wykonania takiego porozumienia, jeżeli prowadzi ono do istotnego ograniczenia konkurencji lub warunków do jej powstania na danym rynku, a nie przynosi korzyści gospodarczych polegających w szczególności na:

- znacznym obniżeniu kosztów produkcji, lub sprzedaży albo
- poprawie jakości towarów (art. 9 ust. 2 ustawy o ppm)³¹.

Jednym z istotniejszych elementów ustawy antymonopolowej jest również nałożenie na podmioty gospodarcze obowiązku zgłoszenia Urzędowi Antymonopolowemu zamiaru łączenia i przekształcania się (art. art. 11, 11c)³².

Obowiązek ten dotyczy:

- połączenia podmiotów gospodarczych, których łączna wartość rocznej sprzedaży towarów przekracza 5 milionów ECU;
- nabycia lub przyjęcia w posiadanie jednorazowo lub wielokrotnie w ciągu 12 kolejnych miesięcy, zorganizowanej części mienia innego podmiotu gospodarczego, jeżeli łączna wartość tego mienia wynosi 2 miliony ECU;

³⁰Obecne brzmienie tego przepisu jest następujące: „W razie stwierdzenia praktyk monopolistycznych wymienionych w art. 4, 5 i 7 Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może wydać decyzję nakazującą jej zaniechania...”

³¹ Obecnie w przepisie art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o ppm wyraz Urząd zastąpiono wyrazem Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

³²W przepisie art. 11 Urząd Antymonopolowy zastąpiono Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

-
- objęcia lub nabycia akcji udziałów innego podmiotu gospodarczego powodującego osiągnięcie lub przekroczenie 10%, 25%, 33% lub 50% głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników, jeżeli łączna wartość rocznej sprzedaży towarów obu podmiotów - w roku kalendarzowym poprzedzającym rok zgłoszenia zamiaru - przekracza 5 milionów ECU;
 - objęcia lub nabycia przez instytucje finansowe, dla których obrót papierami wartościowymi jest przedmiotem działalności gospodarczej akcji lub udziałów innego podmiotu gospodarczego, powodującego osiągnięcie lub przekroczenie 10%, 25%, 33% lub 50% głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników, jeżeli łączna wartość rocznej sprzedaży towarów podmiotu nabywanego przekracza 5 milionów ECU, chyba że objęcie albo nabycie akcji lub udziałów dokonane zostało z zamiarem zbycia ich przed upływem 1 roku i z równoczesnym niewykonaniem do tego czasu praw wynikających z posiadania akcji lub udziałów;
 - objęcia przez tę samą osobę funkcji dyrektora, wicedyrektora, członka zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej, głównego księgowego w konkurujących ze sobą podmiotach gospodarczych, jeżeli łączna wartość rocznej sprzedaży towarów przekracza 5 milionów ECU;
 - przejęcia w inny sposób, bezpośrednio lub pośrednio kontroli nad innym podmiotem gospodarczym, jeżeli łączna wartość rocznej sprzedaży przekracza 5 milionów ECU (art. 11 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6 ustawy o ppm).

Obowiązek zgłoszenia Urzędowi zamiaru łączenia dotyczy także banków, jeżeli łączna wartość ich funduszy własnych przekracza 50 milionów ECU (art. 11 ust. 3 ustawy o ppm) oraz zamiar przekształcenia spółek prawa handlowego, przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę gminy (art. 11c ust. 1 ustawy o ppm). Szczegółowe warunki, jakim powinno odpowiadać zgłoszenie zamiaru łączenia i przekształcania podmiotów gospodarczych oraz określenie organów podmiotów zobowiązanych do dokonania zgłoszenia określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r.³³

Urząd może wydać - jeśli spełnione są warunki określone w art. 11a ust. 4 i 5, art. 11c ust. 3 i art. 12 ust. 1, 2 i 4 - ustawy o ppm decyzję zakazującą łączenia

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków, jakim powinno odpowiadać zgłoszenie zamiaru łączenia i przekształcenia podmiotów gospodarczych ... (Dz.U. 1995 r. Nr 87 poz. 438). Poprzednio obowiązujące Rozporządzenie RM zostało opublikowane w Dz.U. 1990 r. Nr 46 poz. 271.

podmiotów gospodarczych, zakazującą przekształcenia podmiotu gospodarczego, nakazującą podział, rozwiązanie podmiotu gospodarczego lub ograniczenie jego działalności gospodarczej.

Urząd wydając decyzję nakazującą zaniechanie praktyk monopolistycznych (na podstawie art. 8 ust. 1 i 3 ustawy o ppm), bądź zakazującą wykonywania porozumienia (na podst. art. 9 ustawy o ppm) może ustalić karę pieniężną płaćną do budżetu państwa (art. 14 ust. 1 ustawy o ppm)³⁴. Karę pieniężną można ustalić w wysokości do 15% przychodu ukaranego podmiotu gospodarczego. Jest ona płaćna z dochodu po opodatkowaniu lub z innej formy nadwyżki przychodów nad wydatkami, zmniejszonej o podatki (art. 14 ust. 2 i 3 ustawy o ppm). Natomiast w wypadku gdy podmioty gospodarcze nie wykonują decyzji Urzędu, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 3, art. 9, 11a ust. 4 i 5 oraz art. 11c ust. 3 lub wyroków sądów dotyczących zaniechania stosowania praktyk monopolistycznych, zakazujących wykonywanie porozumienia np. powodującego wprowadzenie specjalizacji asortymentowej produkcji, zakazującej łączenie podmiotów gospodarczych Urząd jest zobowiązany do nałożenia kary pieniężnej (art. 15 ust. 1 ustawy o ppm)³⁵.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów może w drodze decyzji nałożyć na podmiot gospodarczy karę pieniężną np. w wypadku:

- niewykonania obowiązku zgłoszenia o zamiarze łączenia podmiotów gospodarczych (art. 11), zamiarze przekształcenia spółek prawa handlowego, przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę gminy (art. 11c ust. 1) oraz w wypadkach naruszenia przepisów art. 11d, 11 ust. 2 pkt 4 ustawy (art. 15a ust. 1 ustawy o ppm)³⁶.

Urząd może także wydać decyzję o nałożeniu kary pieniężnej na osobę nie wykonującą obowiązku zgłoszenia objęcia przez tę samą osobę funkcji dyrektora, wicedyrektora, członka zarządu, członka rady nadzorczej, członka komisji rewizyjnej albo głównego księgowego w konkurujących ze sobą podmiotach gospodarczych, jeżeli łączna wartość rocznej sprzedaży towarów przekracza 5 milionów ECU (art. 15a ust. 2 ustawy o ppm)³⁷. Karze pieniężnej może podlegać także osoba kierująca podmiotem gospodarczym za nieudzielenie danych i informacji na żądanie Urzędu, a także osoba działająca w imieniu osób prawnych lub spółek i innych jednostek

³⁴ Obecnie karę pieniężną może ustalić Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

³⁵ Obecnie do nałożenia kary pieniężnej zobowiązany jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

³⁶ Obecnie decyzję taką podejmuje Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

³⁷ Obecnie decyzję taką podejmuje Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

organizacyjnych nie mających osobowości prawnej podejmujących działania zmierzające do łączenia i przekształcenia podmiotów gospodarczych, jeżeli nie zgłosi zamiaru, o którym mowa w art. 11 i art. 11c (art. 16 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o ppm). Karze pieniężnej może podlegać także osoba kierująca podmiotem gospodarczym lub związkiem, która nie wykonuje decyzji wydanych przez Urząd na podstawie ustawy i wyroków sądu (art. 16 ust. 1 ustawy o ppm). Nałożona kara pieniężna jest płatna do budżetu państwa.

Postępowanie odbywające się przed Urzędem prowadzone jest w trybie postępowania administracyjnego na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego³⁸, dlatego decyzje Urzędu powinny odpowiadać wszystkim wymaganiom określonym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego (art. 7, 77 § 1 i 107 kpa). Zgodnie z nimi Urząd obowiązany jest zebrać wyczerpujący materiał dowodowy i rozpatrzyć go w zakresie niezbędnym dla ich wydania. Decyzja powinna zawierać określenie co było praktyką monopolistyczną i nakazać jej zaniechanie. Nieprecyzyjne określenie powyższych elementów stwarza możliwość różnej interpretacji przy jej wykonaniu, co może być jedną z przesłanek uznania decyzji za wadliwą³⁹. Urząd obowiązany jest także do stosowania przepisów kpa w zakresie terminowości załatwiania spraw. Zgodnie z nim załatwianie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 §3 kpa)⁴⁰. Natomiast o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie określonym powyżej Urząd obowiązany

³⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1980 r. - Kodeks postępowania administracyjnego Dz.U. 1980 r. Nr 9, poz. 26; zm. 1986 r. Nr 47, poz. 228; 1987 r. Nr 33, poz. 186; Dz.U. 1987 r. Nr 21, poz. 123; 1989 r. Nr 20, poz. 107; 1990 r. Nr 34, poz. 201; 1991 r. Nr 119, poz. 513; 1991 r. Nr 100, poz. 442; 1994 r. Nr 122, poz. 593; 1995 r. Nr 1, poz. 1; 1995 r. Nr 74, poz. 368; 1996 r. Nr 43, poz. 189; 1996 r. Nr 106, poz. 496.

³⁹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r. (OG z 1991 r. Nr 4 poz. 77). Por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 27 października 1992 r. sygn. XVII Amr 21/92 (Wok. 1993 r. Nr 3). Art. 107 § 1 kpa - Decyzja powinna zawierać oznaczenia organu administracji państwowej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna ponadto zawierać pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. Art. 77 § 1 kpa - Organ administracji państwowej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Art. 7 kpa - W toku postępowania organy administracji państwowej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

⁴⁰ Jednakże przyjmuje się w orzecznictwie, iż sprawy antymonopolowe należą do szczególnie skomplikowanych i termin do ich załatwienia wynosi 2 miesiące.

jest zawiadomić stronę, podając przyczynę zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 § 1 kpa)⁴¹. Ten sam obowiązek ciąży na Urzędzie w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 § 2 kpa).

Powyższe zasady kodeksowe znalazły również odzwierciedlenie w dokumencie pn. „Zasady prowadzenia postępowań w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym” opracowanym w Departamencie Praktyk Monopolistycznych i Ochrony Konsumenta na Rynku Dóbr Przemysłowych z dnia 05 lutego 1996 r.⁴².

Natomiast w zakresie kosztów i postępowania dowodowego (na podstawie art. 21a ust. 4 ustawy) stosuje się w postępowaniu antymonopolowym odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 98-110 i art. 235-315)⁴³.

Kontrolę decyzji Urzędu sprawuje Sąd Antymonopolowy⁴⁴. Postępowanie przed tym Sądem jest postępowaniem jednoinstancyjnym. Działa on przy Sądzie Wojewódzkim w Warszawie. Tryb postępowania regulują przepisy kodeksu postępowania cywilnego, z których m.in. wynika, że od decyzji Urzędu można wnieść do Sądu Antymonopolowego odwołanie w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji (art. 479²⁸ § 1 kpc). Zaś Urząd przekazuje niezwłocznie odwołanie wraz z aktami do Sądu (art. 479²⁹ § 1 kpc). Jeżeli uzna odwołanie za słuszne, może - nie przekazując akt Sądowi - uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę przesyłając jej nową decyzję, od której stronie służy odwołanie (art. 479²⁹ § 2 kpc). Od wyroku tego Sądu przysługuje nadzwyczajny środek zaskarżenia w postaci kasacji do Sądu Najwyższego (art. 479³⁵ kpc § 1 kpc).

⁴¹ Zob. pkt. 38.

⁴² sygn. DP-III 063-7/96.

⁴³ Ustawa z dnia 17.01.1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego Dz.U. 1964 r. Nr 43 poz. 296 późn. zm. Dz.U. 1990 r. Nr 55 poz. 318; Dz.U. 1990 r. Nr 79 poz. 464; Dz.U. 1991 r. Nr 7 poz. 24; 1991 r. nr 22 poz. 92; 1991 r. Nr 115 poz. 496; 1993 r. Nr 12 poz. 53; 1994 r. Nr 105 poz. 509; 1995 r. Nr 141 poz. 692; Dz.U. 1996 r. Nr 24 poz. 110; Dz.U. 1996 r. Nr 43 poz. 189; 1996 r. Nr 73 poz. 350.

⁴⁴ Rozporządzenie Min. Sprawiedliwości z dnia 13.04.1990 r. w sprawie utworzenia Sądu Antymonopolowego (Dz.U. 1990 r. Nr 27 poz. 157 i art. 20 ustawy z dnia 20.06.1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1990 r. Nr 23 poz. 138; Uj.t. Dz.U. 1994 r. Nr 7 poz. 25, zm. 1994 r. Nr 91 poz. 421, Nr 105 poz. 509 (art. 50) Obow. Dz.U. 1994 r. Nr 77 poz. 355; 1995 r. Nr 34 poz. 163, Nr 81 poz. 406.

2. Ustalenia kontroli

2.1. Działalność kontrolna Urzędu

Zgodnie z art. 19 ustawy o ppm do zakresu działania Urzędu należy sprawowanie kontroli przestrzegania przez podmioty gospodarcze przepisów o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Dzięki tej możliwości Urząd może uzyskać rzetelny materiał niezbędny dla wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie art. 21 ust. 1 ustawy o ppm, a także uzupełnić materiał dowodowy w prowadzonych postępowaniach administracyjnych.

W badanym okresie Urząd przeprowadził łącznie 16 kontroli, z tego 13 przez Centralę Urzędu i 3 przez Delegaturę w Gdańsku. Pozostałe Delegatury nie przeprowadziły żadnej kontroli. Wszystkie przeprowadzone przez Urząd kontrole miały charakter doraźny. Nie sporządzano z nich sprawozdań, ponieważ zdaniem Urzędu wystarczające dla założonego celu były dokumenty źródłowe uzyskane w kontrolowanych podmiotach gospodarczych. Sporządzano jedynie informacje o sytuacji objętego kontrolą podmiotu, które dotyczyły m.in. przebiegu przekształceń organizacyjno-własnościowych, przedmiotu i wyników działalności oraz zakresu i wielkości inwestycji. Niekiedy sporządzono także informacje zbiorcze. Na przykład:

- w 1995 r. Centrala Urzędu opracowała informacje jednostkowe oraz informacje zbiorcze dotyczące działalności producentów transformatorów, tj. Spółek ABB "Elta" w Łodzi i AEG "Mefta" w Mikołowie.
- w 1996 r. opracowano m.in. informację zbiorczą w zakresie działalności spółek branży elektroenergetycznej z udziałem kapitału ABB. Podstawą były dane uzyskane od pięciu kontrolowanych w I półroczu podmiotów oraz wyniki badań ankietowych.

Materiały uzyskane w trakcie kontroli przede wszystkim dla potrzeb toczących się już postępowań. Na przykład:

- kontrola Spółki - International - Active, przeprowadzona przez Centralę Urzędu w 1996 r. Uzyskany materiał posłużył do analizy istniejącej sytuacji na rynku markowych butów sportowych i umożliwił określenie udziału "Adidas-Poland" w tym rynku. Wyniki analizy wykorzystano do

wydania decyzji w sprawie stosowania praktyk monopolistycznych przez Spółkę International Active,

- kontrola przeprowadzona w 1995 r. przez Delegaturę w Gdańsku w związku z postępowaniem administracyjnym przeciwko firmie PPIUR "Szkuner" na wniosek Zrzeszenia Armatorów Rybołówstwa Morskiego "Władysławowo" we Władysławowie. Celem kontroli było uzyskanie dodatkowych wyjaśnień dotyczących pobierania opłat za wjazd samochodów na teren portu, sposobu kalkulacji i ewidencji tychże opłat oraz ich przeznaczenia w okresie objętym postępowaniem,
- kontrola w Zarządzie Portu Gdańsk S.A. przeprowadzona w 1996 r. na polecenie Dyrektora Generalnego Urzędu, w celu ustalenia wartości księgowej mienia Portu Gdańsk przekazanego w dzierżawę Spółce "Europort Inc.Poland",
- przeprowadzona z własnej inicjatywy Delegatury kontrola w hurtowni "Ruch" S.A. w Gdańsku. Jej celem było wyjaśnienie zasad sprzedaży biletów ZKM stosowanych przez Ruch S.A.

Z ustaleń kontroli wynika, iż w badanym okresie w Urzędzie nie sporządzano planów kontroli i nie przeprowadzano kontroli planowych. W ocenie NIK stanowiło to naruszenie § 3 ust. 1 cyt. Zarządzenia Nr 1 Prezesa Urzędu. Przepis ten wskazuje, że plan kontroli ustala się na okres kwartału. Z takiego sformułowania wynika obligatoryjność sporządzania planów kontroli. Skoro § 3 ust. 1 poprzez słowo "ustala się" nakłada obowiązek sporządzania planów kontroli, to logicznym następstwem jest obowiązek realizacji planów poprzez wykonywanie kontroli planowych, które tylko w określonych sytuacjach mogą przybierać formę kontroli doraźnych⁴⁵. W odniesieniu do Delegatur Urzędu obowiązek realizacji zadań kontrolnych - oprócz postanowień samej ustawy o ppm - wynikał także z regulaminu organizacyjnego Delegatur⁴⁶. Te Delegatury, które w ogóle nie prowadziły działalności kontrolnej (w Warszawie i Katowicach) naruszały więc postanowienia zarówno ww. ustawy jak i regulaminu. Nie spotykało się to jednak w świetle ustaleń kontroli z żadną reakcją ze strony Kierownictwa Urzędu.

Zaniechanie obowiązku prowadzenia działalności kontrolnej w oparciu o plany kontroli w ocenie NIK wskazuje na przyjęcie przez Urząd, w praktyce jako

⁴⁵ § 13 ust. 2 pkt 1, 2, 3 Zarządzenie Nr 1 Prezesa Urzędu z dnia 6 lutego 1991 r.

⁴⁶ § 2 ust. 1 oraz § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 - Regulaminu organizacyjnego delegatur, stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 3 Prezesa UA z dnia 10 października 1990 r., zmienionego Zarządzeniem Nr 1 Prezesa UA z dnia 11.04.1996 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego delegatur.

podstawowej, funkcji organu rozstrzygającego oraz na ograniczenie funkcji organu kontrolnego, do sprawowania której Urząd posiada pełne uprawnienia.

Z wyjaśnień składanych przez pracowników Urzędu w toku kontroli wynikało, że w badanym okresie Urząd przyjął zasadę utożsamiania działalności kontrolnej z badawczą, co w ocenie NIK jest założeniem błędnym nie znajdującym odzwierciedlenia w przepisach ustawy o ppm. Zdaniem NIK działalności kontrolnej z badawczą nie można utożsamiać choćby dlatego, że prowadzenie kontroli jest ściśle sformalizowane cyt. przepisami ustawy o ppm i Zarządzenia Nr 1 Prezesa Urzędu, natomiast prowadzenie badań odbywa się przede wszystkim na podstawie wypracowanej praktyki w formie ankiet i kwestionariuszy kierowanych do podmiotów gospodarczych.

2.2. Działalność badawcza Urzędu

Do zakresu działania Urzędu należy prowadzenie badań dotyczących kształtowania się cen w warunkach ograniczenia konkurencji (art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o ppm) oraz prowadzenie badań stanu koncentracji gospodarki i przedstawianie zainteresowanym podmiotom wniosków w sprawie działań zmierzających do zrównoważenia rynku (art. 19 ust. 1 pkt 5 ustawy o ppm). Tematyka, zasady oraz metody badań podejmowanych z własnej inicjatywy bądź na zlecenie nie zostały określone żadnymi wewnętrznymi przepisami Urzędu (zarządzenia, wytyczne). Z ustaleń kontroli wynika, że w badanym okresie obejmowały one przede wszystkim zagadnienia dotyczące stanu koncentracji podmiotów gospodarczych na wybranych i interesujących Urząd rynkach, np. meblarskim czy wydawnictw prasowych (4 przeprowadzone badania) oraz analizy i oceny działalności podmiotów gospodarczych w zakresie restrukturyzacji (również 4 badania). Przeprowadzono także analizy rynków w określonych sektorach gospodarki. Na przykład:

- rynek kawy w sektorze przemysłu spożywczego - 35 badań,
- poziom kształtowania się cen na towary oraz opłat za usługi np. telekomunikacyjne o charakterze powszechnym - 7 badań,

inne np. dotyczące ustawodawstwa w Unii Europejskiej - 3 badania.

Urząd prowadził powyższe badania w oparciu o przesłanki wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (art. 19 ust. 1 pkt 2 i 5), a także w

oparciu o wnioski o wszczęcie postępowań administracyjnych i informacje pochodzące ze środków masowego przekazu oraz na podstawie skarg i pism konsumentów.

Ustalenia kontroli wykazały, że w badanym okresie Urząd przeprowadził ogółem 53 badania, z tego 49 we własnym zakresie na podstawie ankiet, kwestionariuszy i innych materiałów źródłowych, a 4 pozostałe wykonały jednostki badawcze na zlecenie Urzędu. Spośród tych badań 39 związanych było z potrzebami toczących się postępowań, a pozostałe wykorzystano w orzecznictwie antymonopolowym lub w postępowaniach nie zakończonych decyzją administracyjną. Wyniki wykorzystano także w postępowaniach dotyczących kształtowania struktur podmiotów gospodarczych (art. 11 i następne ustawy o ppm). Podstawową formą badań były ankiety i kwestionariusze przesłane do właściwych podmiotów. Na przykład:

- Delegatura w Gdańsku w 1995 r. z własnej inicjatywy przeprowadziła badania ankietowe wśród 50 podmiotów zajmujących się dostawą wody i odprowadzaniem ścieków. Ankiety zawierały pytania dotyczące m.in. struktury sprzedaży w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, udział w rynku lokalnym w zakresie podstawowego przedmiotu działania, wielkości i struktury sprzedaży wody według kategorii odbiorców, zmiany cen wody i odprowadzanych ścieków, rentowności przedsiębiorstwa i nakładów inwestycyjnych za 1994 r. Na podstawie uzyskanych tą drogą informacji Delegatura opracowała m.in. wykaz opłat za wodę i ścieki obowiązujących w I półroczu 1995 r. Te same badania powtórzono w 1996 r.,

Delegatura w Katowicach w 1995 r. z własnej inicjatywy wykonała 4 opracowania na podstawie wyników badań rynku usług w zakresie usuwania nieczystości stałych i płynnych. Zdaniem Urzędu dzięki tym badaniom uzyskano informacje pozwalające w pełni na rozpoznanie tego rynku. Wyniki ankiety służyły też jako materiał pomocniczy i porównawczy przy rozpatrywaniu skarg i wniosków.

Zbierany w toku badań materiał wykorzystywany był również w ramach prowadzonych postępowań wyjaśniających dotyczących, na przykład:

- rozpatrywanej przez Delegaturę w Katowicach skargi Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej w Zabrze przeciwko Przedsiębiorstwu Usług Sanitarnych "Komunalnik" w Bytomiu w

sprawie nieuczciwego oddziaływania na stosowane ceny (sygn. DK 0362/56/95/MK),

skargi Przedsiębiorstwa Usług Sanitarnych w Bytomiu przeciwko firmie "Transformers" z Wrocławia w której postawiono zarzut nieuczciwego kształtowania stosowanych cen (sygn. DK-0362/76/95/MK) - która wpłynęła również do Delegatury w Katowicach.

Urząd prowadził także badania o szerszym zakresie wykraczającym poza ustawę o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Na przykład:

Delegatura w Gdańsku w 1995 r. z własnej inicjatywy podjęła badanie ilości złożonych i uznanych reklamacji w zakresie usług świadczonych przez Telekomunikację Polską S.A., występując do dyrektorów okręgów TP SA o podanie liczby abonentów oraz ilości złożonych i uznanych reklamacji. Odpowiedzi uzyskane przez delegaturę stanowiły podstawę do określenia wskaźników reklamacji uwzględnionych przez TP SA w stosunku do ilości reklamacji zgłoszonych.

W ocenie NIK Urząd realizował działalność badawczą w sposób nie budzący zastrzeżeń.

2.3. Rejestr podmiotów gospodarczych o udziale w rynku przekraczającym 80%.

Do zakresu działania Urzędu należy także prowadzenie rejestru podmiotów gospodarczych, których udział w rynku krajowym przekracza 80% (art. 19 ust. 1 pkt 4 ustawy o ppm). Prowadzenie tego rejestru należy do zadań Centrali Urzędu⁴⁷. W ocenie NIK opartej o ustalenie kontroli rejestr ten nie był należycie prowadzony bowiem brak w nim było istotnych danych o funkcjonujących na rynku podmiotach gospodarczych. Nie można więc uznać go za pełny i wyczerpujący. Na tę sytuację zasadniczy wpływ miała odmowa Prezesa GUS udostępnienia niezbędnych danych statystycznych za 1994 i 1995 r. W 1996 r. odmówiono również udostępnienia zbioru danych, powołując się na tajemnicę statyczną⁴⁸.

⁴⁷ Delegatury nie mają obowiązku prowadzenia rejestru podmiotów, których udział w rynku krajowym przekracza 80%.

⁴⁸ Ustawa z dnia 29.06.1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 1995 r. Nr 88, poz. 439) - art. 10 - "Zbierane i gromadzone w badaniach statystycznych statystyki publicznej dane indywidualne i dane osobowe są poufne i podlegają szczególnej ochronie, dane te mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez służby statystyki publicznej operatu do badań statystycznych

Rejestr obejmujący lata 1990-1994 (sporządzony na podstawie danych uzyskanych wcześniej z GUS w postaci gotowych zestawień) obejmował 182 podmioty gospodarcze, w tym: 129 podmiotów zidentyfikowanych co do nazwy, miejscowości, wielkości sprzedaży i udziału w rynku poszczególnych grup towarowych oraz 53 podmioty nie zidentyfikowane z nazwy, natomiast określone wg nr statystycznego podmiotu, województwa na terenie którego miał on swoją siedzibę oraz wielkości sprzedaży i udziale w rynku w grupach towarowych. W dniu 30.06.1996 r. Urząd dysponował natomiast rejestrem, który obejmował już tylko 53 podmioty, w tym: 50 podmiotów o ponad 80% udziale w rynku krajowym, oraz 3 podmioty, których pozycję Urząd określił jako "silnie dominującą". Rejestr ten był uzupełniany przez poszczególne departamenty Urzędu na podstawie danych częściowych uzyskiwanych z innych źródeł niż GUS, np. z ministerstw, przedsiębiorstwa Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo, Centrum Informatyki Handlu Zagranicznego czy byłej Państwowej Agencji Węgla Kamiennego⁴⁹.

W ocenie NIK Urząd wykazywał jednak zbyt małą aktywność w pozyskiwaniu danych do aktualizacji rejestru. W sytuacji utrudnionego dostępu do danych GUS możliwe były do wykorzystania inne źródła niezbędnych informacji, takie jak rejestr sądu gospodarczego⁵⁰ czy rejestr przedsiębiorstw państwowych⁵¹. Nie prowadzono także w tym kierunku badań ankietowych ani nie wykorzystywano uprawnień kontrolnych dla zgromadzenia potrzebnych danych. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądu wyrażonego przez przedstawicieli Urzędu, iż prowadzenie sformalizowanego rejestru nie jest przydatne w odniesieniu do prowadzonych postępowań. Rejestr taki zapewnia bowiem stałą kontrolę podmiotów monopolistycznych w zakresie przestrzegania przez nie ustawy o ppm., a co najważniejsze jego prowadzenie jest jednym z zadań Urzędu do realizacji których został on powołany.

W świetle wyników kontroli celowym byłoby przesyłanie przez Centralę Urzędu wypisów z rejestru do właściwych terytorialnie Delegatur aby także i one

prowadzonych przez te służby. Udostępnianie lub wykorzystywanie danych indywidualnych i danych osobowych dla innych celów jest zabronione.

⁴⁹ obecnie Państwowej Agencji Restrukturyzacji Górnictwa.

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 1934 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu Rejestr Handlowy (Dz.U. z 1934 r. Nr 59, poz. 511, zm. 1950 Nr 54, poz. 493) - § 8 "każdy ma prawo przeglądać pod nadzorem sekretarza w godzinach urzędowych rejestr i dokumenty określone w § 5 ust. 1, a także żądać wydania z nich urzędowych odpisów i wyciągów oraz Ustawa o rozpoznawaniu przez Sądy spraw gospodarczych (Dz.U. z 1989 r. Nr 33, poz. 175, z późn. zm.) Art. 3. Także niezbędne dane można uzyskać dzięki wydawanemu Monitorowi Sądowemu i Gospodarczemu - Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 r. (Dz.U. 1996 r. Nr 6, poz. 42) - Art. 1 ust. 3.

⁵¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 1992 r. w sprawie prowadzenia rejestru przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1992 r. Nr 96, poz. 473).

posiadały pełne rozeznanie o funkcjonowaniu monopolistów na obszarze ich działalności. Zasadność takiego poglądu wynika dodatkowo z faktu, iż Delegatury nie mają obowiązku prowadzenia rejestru we własnym zakresie.

2.4. Wydawanie decyzji w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym i kształtowanie struktury organizacyjnej podmiotów gospodarczych.

Według zestawienia spraw rozpatrzonych przez Urząd w ramach orzecznictwa antymonopolowego, tj. przesłanek wynikających z przepisów art. 4, 5, ust. 1 i art. 7 ustawy o ppm w okresie objętym kontrolą załatwiono łącznie 923 sprawy, z tego 613 spraw w 1995 r., a 310 w I półroczu 1996 r. W Centrali Urzędu rozpatrzono natomiast 459 spraw, z tego w 1995 r. - 337, a w I półroczu 1996 - 122, pozostałe sprawy załatwiane były przez Delegatury. Z ogólnej ilości spraw 290 rozpatrzono w trybie przewidzianym w art. 104 § 1 kpa poprzez wydanie decyzji administracyjnej (z tego 118 w Centrali Urzędu, a 172 w Delegaturach) a 633 sprawy rozpatrzono w trybie przewidzianym w przepisach art. 21 ust. 4 ustawy o ppm i zakończono wystosowaniem pisma informującego (z tego 341 w Centrali Urzędu a 292 w Delegaturach).

W trakcie kontroli szczegółowej analizie poddano 85 decyzji wydanych przez Centralę Urzędu w 1995 r. Spośród nich 38 dotyczyło sektora energetycznego (m.in. warunków dostaw i cen energii elektrycznej oraz finansowania budowy sieci lub zakupu i montażu urządzeń energetycznych) a 15 związanych było z funkcjonowaniem sektora usług komunalnych (m.in. umów o dostawę wody i odprowadzanie ścieków, cen za te usługi oraz opłat za użytkowanie gruntów i najem nieruchomości komunalnych). Pozostałe decyzje dotyczyły różnych dziedzin przemysłu, usług i telekomunikacji. Przedmiotem rozstrzygnięć tych decyzji były działania podmiotów gospodarczych uznane w myśl art. 4, 5 i 7 ustawy o ppm za praktyki monopolistyczne, a zwłaszcza:

- przeciwdziałanie kształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o ppm) - 19 decyzji, w tym 11 stwierdzających praktyki monopolistyczne,
- narzucanie uciążliwych warunków umów, przynoszących podmiotowi narzucającemu te warunki nieuzasadnione korzyści (art. 5 ust. 1 pkt 6) - 21 decyzji, w tym 9 stwierdzających stosowanie praktyk monopolistycznych,

-
- sprzedaż towarów w sposób powodujący uprzywilejowanie niektórych podmiotów gospodarczych (art. 5 ust. 1 pkt 3) - 11 decyzji, w tym 6 stwierdzających stosowanie praktyk monopolistycznych,
 - uzależnienie zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia nie związanego z przedmiotem umowy, którego strona ta nie przyjęłaby lub nie spełniałaby mając zapewnioną możliwość wyboru (art. 5 ust. 1 pkt 7) - 7 decyzji, w tym 2 stwierdzające stosowanie praktyk monopolistycznych,
 - podział rynku wg kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych (art. 5 ust. 1 pkt 2) - 6 decyzji, w tym 4 stwierdzające stosowanie tych praktyk.

W pozostałych przypadkach rozstrzygnięcia dotyczyły praktyk określonych w art. 4 pkt 1, art. 4 pkt 4, art. 5 ust. 1 pkt 4, art. 5 ust. 1 pkt 5, art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy w wersji znowelizowanej w 1995 r. oraz art. 4 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy przed nowelizacją w 1995 r. (11 decyzji) oraz kwestii proceduralnych, np. stwierdzenie niewłaściwości Urzędu, czy odmowa stwierdzenia nieważności (10 decyzji).

Łącznie spośród 85 przeanalizowanych przez NIK decyzji w 32 Urząd stwierdził występowanie praktyk monopolistycznych. Wszystkie wydane decyzje odpowiadały wymogom określonym w art. 107 kpa.⁵²

Z ustaleń kontroli wynika jednakże, że tylko w 5 postępowaniach wydano decyzję w terminie do 2 miesięcy⁵³ od daty wpływu sprawy. W okresie od 2 do 6 miesięcy przeprowadzono postępowania i wydano decyzje w 18 sprawach, dalszych 30 załatwiono po upływie 6 do 12 miesięcy, a 32 postępowania zakończone decyzją trwały ponad 12 miesięcy. Na przykład:

- sprawa z wniosku Okręgowej Spółdzielni Mleczarskiej w Piszcu przeciwko Zakładowi Energetycznemu SA w Białymstoku rozpatrywana była od 26 kwietnia 1994 r. (data wpływu wniosku o wszczęcie postępowania) do 16 maja 1995 r. (wydanie decyzji), przy czym formalne wszczęcie postępowania nastąpiło dopiero 27 września 1994 r. po ponad 5 miesięcznym okresie zbierania wyjaśnień, informacji i ich konfrontacji przez strony postępowania. Podkreślić należy, że Urząd nie powiadamiał stron o niedotrzymaniu 2-miesięcznego terminu załatwienia sprawy a decyzja została wydana po 3 miesiącach od daty otrzymania ostatniego wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie,

⁵² Art.- 107 kpa - zob. pkt 39.

⁵³ Obowiązek taki nakłada art. 35 § 3 kpa - zob. pkt.39

- sprawa z wniosku Bielskich Zakładów Graficznych Sp. z o.o. przeciwko Bielskim Zakładom Energetycznym S.A. wszczęta została 19 kwietnia 1994 r., a decyzję stwierdzającą praktykę monopolistyczną wydano 18 kwietnia 1995 r.,

sprawa z wniosku P.P.U.H. "Maxtel" przeciwko Eurosat J.v. i Sp. "Domator" w Kielcach została wszczęta 31 marca 1994 r., a decyzję nie stwierdzającą praktyk monopolistycznych wydano 12 kwietnia 1995 r., tj. po upływie ponad 12 miesięcy.

Podobna sytuacja występowała w kontrolowanych Delegaturach. I tak, w Delegaturze w Gdańsku na 23 szczegółowo zbadane decyzje tylko 2 wydano w terminie do 2 miesięcy. Pozostałe postępowania trwały od 3 do 16 miesięcy. W Delegaturze w Katowicach 28 decyzji wydano w terminie od 2 do 10 miesięcy. Na przykład:

- sprawa z wniosku firmy "Petralex" Sp. z o.o. w Kwidzynie przeciwko Rafinerii Gdańsk SA w Gdańsku, oznaczona sygnaturą DG-50-23/94/95, wszczęta została przez Delegaturę w Gdańsku w dn. 19 września 1994 r. a decyzję wydano 11 sierpnia 1995 r.,
- decyzję w sprawie DG-50-1/94/95 z wniosku Zrzeszenia Armatorów Rybołówstwa Morskiego "Władysławowo" we Władysławowie przeciwko Przedsiębiorstwu "Szkuner" we Władysławowie wydano w dn. 28 lipca 1995 r., po postępowaniu trwającym od 8 września 1994 r.,
- Delegatura w Katowicach wszczęła sprawę DK-502/07/95 z wniosku OSM w Bielsku Białej przeciwko Zakładom Tłuszczowym "Bielsmar" w tym samym mieście w dniu 24 sierpnia 1994 r. a decyzję wydała dopiero 30 sierpnia 1995 r.,
- ta sama Delegatura prowadziła postępowanie w sprawie DK-561/01/94 (PP-H "Inter-Meat" w Zabrze przeciwko Zabrzeńskiemu Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.) od 25 marca 1995 r. do dnia 15 lutego 1996 r., kiedy to wydana została decyzja.

Dłuższy niż przewiduje art. 35 § 3 kpa okres załatwiania spraw wynikał nie tylko ze szczególnie skomplikowanego ich charakteru ale także z beczynności Urzędu i przewlekłości postępowania. Zjawisko to w grupie skontrolowanych postępowań miało co prawda charakter incydentalny, niemniej ze względu na szczególne zagrożenie dla sprawności funkcjonowania Urzędu wymaga - w ocenie NIK -

zasygnalizowania. Przykłady w tym względzie odnotowano podczas kontroli Delegatury w Warszawie. I tak:

- sprawa DWA-4/96 z wniosku właściciela firmy Trans Formers s.c. przeciwko MPO w Warszawie wpłynęła do Centrali Urzędu 18 maja 1995 r., a 20 maja wszczęto w tej sprawie postępowanie. W dniu 26 sierpnia 1995 r. na podstawie art. 36 § 1 kpa wyznaczono nowy termin, którego nie dotrzymano. 1 lutego 1996 r. przekazano sprawę Delegaturze w Warszawie, przy czym w okresie od 31 października 1995 r. do 1 lutego 1996 r. nie prowadzono w sprawie żadnych czynności, które byłyby udokumentowane w aktach sprawy,
- pisemna skarga mieszkanki Warszawy na działalność Zakładu Energetycznego Warszawa Praga Północ wpłynęła do Delegatury w Warszawie 8 grudnia 1995 r. a odpowiedź wystosowana została dopiero 11 kwietnia 1996 r.

Ustalenia kontroli wykazały ponadto liczne przypadki nieprzestrzegania obowiązku powiadamiania stron o niezakończonym postępowaniu w terminie określonym w art. 35 § 3 kpa - przez co w ocenie NIK rażąco naruszano przepis art. 36 kpa. Na przykład:

- w Delegaturze w Warszawie w żadnej z prowadzonych w badanym okresie spraw nie powiadomiono stron o przedłużeniu postępowania i nie wskazano nowego terminu,
- postępowanie w sprawie wniosku firmy "Dobropasz" przeciwko Zakładowi Energetycznemu w Skarżysku Kamiennej, Centrala Urzędu prowadziła przez okres pięciu miesięcy nie przedłużając terminów i nie wyznaczając nowych do załatwienia sprawy. Urząd stanął na stanowisku, że nie istnieje potrzeba pisemnego zawiadamiania stron o przedłużeniu terminu, ani wyznaczenia nowego, bowiem strony pozostawały w stałym kontakcie telefonicznym i były bieżąco informowane o przebiegu sprawy.

W ocenie NIK wskazana wyżej praktyka nie jest właściwa, bowiem art. 36 Kpa w związku z art. 14 kpa nakłada na organ administracji obowiązek pisemnego zawiadamiania stron o przedłużającym się postępowaniu, nie przewidując trybu telefonicznego powiadamiania stron o powyższym. Przyjęty tryb nie wynika również z cyt. komunikatu Nr 3/93 z dnia 10 sierpnia 1993 r. dotyczącego ujednolicenia procedury załatwienia spraw wpływających do Urzędu, ani z „Zasad prowadzenia

postępowań w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym” z dnia 5 lutego 1996 r. przesłanych przez Departament Praktyk Monopolistycznych i Ochrony Konsumenta na Rynku Dóbr Przemysłowych (DP-III-063-7/96) do dyrektorów Departamentów i Delegatur Urzędu⁵⁴.

W ocenie NIK także brak pisemnego uzasadnienia, z którego wynikałyby przyczyny niezłażenia sprawy w terminie stanowi naruszenie przepisu art. 36 kpa oraz wewnętrznych zasad prowadzenia postępowań w Urzędzie. Przykłady w tym względzie odnotowano zwłaszcza w Delegaturach w Gdańsku i Katowicach.

- sprawa (sygn. DG-50-1/95/96) z wniosku Lokatorsko-Własnościowej Spółdzielni Mieszkaniowej "Morena" w Gdańsku. Brak było pisemnego uzasadnienia w pismach z dnia 1 lipca 1995 r., 2 września 1995 r., 2 października 1995 r., 3 listopada 1995 r., 4 grudnia 1995 r., 30 grudnia 1995 r. i 22 marca 1996 r.,
- sprawa (sygn. DG-50-1/94/96) z wniosku Zrzeszenia Armatorów Rybołówstwa Morskiego "Władysławowo". Brak było uzasadnienia w zawiadomieniach z dnia 31 maja 1995 r. i 30 czerwca 1995 r.
- w Delegaturze w Katowicach stwierdzono, iż w dwóch sprawach (sygn. DK-561/06/95/SG i sygn. DK-561/01/95/DC) przesłano informacje stronom o przedłużeniu terminu postępowania, powołując się na art. 36 § 2 kpa, jednocześnie motywując to koniecznością przeanalizowania zgromadzonych dokumentów. Przepis art. 36 § 2 kpa nakłada na organ administracji państwowej obowiązek zawiadomienia stron o zwłoce w załażeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Natomiast w aktach ww. spraw brak było dokumentów świadczących, iż zwłoka wynikała z przyczyn niezależnych od organu.

Powyższe uchybienia były w Urzędzie zjawiskiem częstym, występującym zarówno w Centrali jak i w badanych Delegaturach. Niewątpliwie należy zauważyć, że sprawy z zakresu postępowania "antymonopolowego" obejmują wielorakie dziedziny oraz należą do szczególnie skomplikowanych. Niemniej nie może to - w ocenie NIK - stanowić usprawiedliwiania faktu nieprzestrzegania procedur określonych w kpa a tym bardziej bezczynności i przewlekłości postępowań. Eliminowanie takich zjawisk

⁵⁴ Z rozdziału III pkt. 7 tego pisma wynika, iż w przypadku niemożności dotrzymania terminów załażenia spraw określonych w art. 35 § 3 kpa, należy zgodnie z art. 36 kpa zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załażenia sprawy.

należy do obowiązków Dyrektorów Delegatur⁵⁵ oraz Dyrektorów i wicedyrektorów Departamentów w Centrali Urzędu⁵⁶. Ustalenia kontroli wykazały jednakże, iż dyrektorzy nie podejmowali działań w tym kierunku.

W badanym okresie Urząd rozpatrywał również sprawy w trybie art. 21 ust. 4 ustawy o ppm⁵⁷. Łącznie załatwiono 633 takie sprawy, z czego w Centrali 341, a w Delegaturach Urzędu 292. Stanowiły one 68,6% ogółu spraw rozpatrzonych przez Urząd (74,3% spraw w centrali). Zgodnie z obowiązującą procedurą zawartą w ustawie o ppm i cyt.komunikacie Nr 3 sprawy tego typu winny kończyć się przesłaniem stronie jedynie pisma. Z ustaleń kontroli wynika, że i te sprawy nie kończące się wydaniem decyzji administracyjnej prowadzone były przewlekłe z naruszeniem przepisów określających maksymalny termin ich prowadzenia, tj. 2 miesiące. Na przykład:

- indywidualną skargę w sprawie stwierdzenia stosowania praktyk monopolistycznych przez Zarząd Dróg Miejskich oraz osoby fizyczne, będące członkami społecznego komitetu parkingowego. Centrala Urzędu otrzymała 22 marca 1995 r. natomiast odpowiedzi udzielono dopiero 14 lutego 1996 r., przy czym ostatnie pismo w sprawie wpłynęło 16 października 1995 r.
- skarga wniesiona przez grupę anonimowych osób o sprawdzenie czy Minister Transportu i Gospodarki Morskiej nie uprzywilejował spółki Fiat Auto Poland, wpłynęła do Centrali Urzędu 2 marca 1995 r. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego sprawę zakończono w

⁵⁵ na mocy regulaminu organizacyjnego delegatur Urzędu - Zarządzenie Nr 3 Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 10 października 1990 r., który został uchylony przez Zarządzenie Nr 1 Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 11 kwietnia 1996 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego delegatur Urzędu Antymonopolowego - § 6 ust. 1 - Delegaturą kieruje dyrektor, który jest odpowiedzialny przed Prezesem Urzędu za zgodność działania Delegatury z przepisami prawa, wytycznymi, decyzjami i poleceniami Prezesa Urzędu, a także ust. 1 pkt. 6 - Załącznika do regulaminu organizacyjnego - "kierowanie pracą pracowników delegatury i kontrola dyscypliny pracy.

⁵⁶ Ust. 2 pkt 1, ppkt 1 - "Do obowiązków Dyrektorów i w-ce dyrektorów departamentów należy: sprawne i terminowe realizowanie zadań w powierzonym im obszarze działania. Regulamin Organizacyjny Urzędu Antymonopolowego - stanowiący Załącznik do Zarządzenia Nr 4 Prezesa UA z dnia 24 listopada 1995 r.

⁵⁷ Art. 21 ust. 4; Nie wszczyna się postępowania administracyjnego, jeżeli w zawartych w żądaniu (wniosku) oraz z posiadanych przez Urząd Antymonopolowy informacji wynika, iż nie zostały naruszone przepisy art. 4, art. 5, art. 7, art. 11a, ust. 4 i 5, art. 11c oraz art. 12 ust. 2 i 4. W tym wypadku Urząd informuje na piśmie występującego z żądaniem (wnioskiem) o niewszczywanie postępowania administracyjnego, podając uzasadnienie. Postępowanie jednak wszczyna się, jeżeli w terminie dwutygodniowym uprawniony lub zobowiązany żądanie (wniosek) podtrzyma.

dniu 30 czerwca 1995 r. notatką wewnętrzną wobec braku podstaw określonych ustawą o ppm.

Niezależnie od powyższego do Urzędu wpływały skargi od podmiotów nie wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy, tj. takich, którym nie przysługują legitymacje czynne do skutecznego żądania wszczęcie postępowania. Określano je w Delegaturach jako sprawy o charakterze konsumenckim i prowadzono w trybie postępowania wyjaśniającego. Ustalenia kontroli i tu wykazały znaczne przekroczenia terminów. Na przykład:

- skarga z dnia 14.09.1995 r. (DG-50-22/95) przeciwko Przedsiębiorstwu Energetyki Ciepłej Gdańsk na odmowę zawarcia umowy (z odbiorcą indywidualnym) o dostawę ciepła. Odpowiedź przesłana 20.03.1996 r.,
- skarga z dnia 01 grudnia 1995 r. przeciwko Zakładowi Usług Pogrzebowych w Gdyni (sygn. DG-56-26/95/96). Odpowiedź przesłano 30.05.1996 r.,
- skarga (sygn. DG-56-16/95/96). Wpływ 21 lipca 1995 r., odpowiedź udzielona 19.04.1996 r.

Urząd w okresie objętym kontrolą rozpatrzył ponadto 357 spraw dotyczących kształtowania struktur organizacyjnych podmiotów gospodarczych, zgłoszonych zgodnie z przepisami art. 11 i 11c ustawy o ppm oraz art. 11 ust. 1 ustawy o ppm w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 maja 1995 r. Z ilości tej w Centrali Urzędu rozpatrzono 215 spraw a w Delegaturach 142 sprawy. Zastosowany tryb załatwienia wynikał z przepisów ustawy o ppm oraz rozporządzenia RM z 13 lipca 1995 r. w sprawie warunków jakim powinno odpowiadać zgłoszenie zamiaru łączenia, przekształcania lub utworzenia podmiotów gospodarczych ⁵⁸.

Niezależnie od powyższych ustaleń, w toku kontroli ujawniono incydentalne przypadki informowania Urzędu przez podmioty gospodarcze nie o zamiarze dokonania połączenia ale o zaistniałym już fakcie połączenia, przez co naruszone zostały postanowienia art. 11 ust. 1 i 2 pkt 3 bądź art. 11a ust. 3 ustawy o ppm. W pojedynczym przypadku zgłoszenie zamiaru połączenia dokonane zostało tylko przez jeden podmiot - a nie, jak przewiduje to przepis § 1 ust. 1 cyt. rozporządzenia RM z dn. 13 lipca 1993 r. - przez oba podmioty. I tak:

⁵⁸ Dz.U. z 1995 r. Nr 87, poz. 438.

- wystosowanym przez siebie pismem z dn. 22.01.1996 r. Urząd potwierdził fakt dokonania połączeń PGNiG i Banku Śląskiego z Huta Batory S.A. w Chorzowie poprzez nabycie akcji Huty w ramach prowadzonego bankowego postępowania ugodowego. Podmioty te nie poinformowały wcześniej Urzędu o zamiarze dokonania połączenia;
- również Huta Katowice S.A., uprawniona na mocy bankowego postępowania ugodowego do przejęcia akcji stanowiących 19,8 % udziałów w kapitale akcyjnym dłużnika, nie poinformowała Urzędu o zamiarze objęcia tych akcji a o zaistniałym już fakcie;
- sprawę dotyczącą zgłoszenia zamiaru połączenia spółek akcyjnych "Hector" w W-wie i "Hector-Galicja" w Krakowie zgłosił do Urzędu tylko jeden podmiot (Hector S.A. w Warszawie) pomimo, iż zobowiązane do tego były oba podmioty.

Pomimo sprzeczności powyższych działań z ustawą i rozporządzeniem Rady Ministrów były one przyjmowane przez Urząd do akceptującej wiadomości.

2.5. Kontrola realizacji decyzji Urzędu i wyroków Sądu Antymonopolowego

Pismem z dnia 29 marca 1991 r. przesłanym do dyrektorów Departamentów i Delegatur Prezes Urzędu określił sposób realizacji kontroli każdej prawomocnej decyzji i wyroku Sądu Antymonopolowego podlegają kontroli Urzędu. Wykonanie tego obowiązku polega na przeprowadzeniu kontroli wstępnej lub kontroli właściwej. Kontrola wstępna ma na celu uzyskanie - np. w drodze korespondencyjnej - od adresata lub innych podmiotów, informacji o wykonaniu decyzji lub wyroku. Kontrola właściwa przeprowadzona jest wtedy, gdy kontrola wstępna nie dała odpowiedzi o wykonaniu decyzji lub wyroków, względnie jeżeli zachodzi potrzeba ustalenia przyczyn niewykonania tychże decyzji lub wyroków. Przeprowadzenie kontroli wstępnej lub właściwej, powinno nastąpić po upływie 3 miesięcy od wydania decyzji bądź wyroku, jednak nie później niż po upływie 6 miesięcy. Z ustaleń kontroli wynika, że powyższe terminy przeprowadzenia kontroli nie były dotrzymywane. Na przykład:

- dopiero w 1996 r. Centrala Urzędu przeprowadziła kontrolę wstępną w stosunku do podmiotów, przeciwko którym prowadziła postępowanie i

wydała decyzje (bądź zapadł wyrok Sądu Antymonopolowego) w 1995 r. I tak dotyczyło to spraw przeciwko firmom Fiat Auto-Poland w Bielsku Białej (decyzja z 21.12.1994 r. wyrok z 31.03.1995 r.); Linde Gaz Polska Sp. z o.o. w Krakowie (decyzja z 13.01.1995 r.); WSK w Gorzycach (decyzja z 24.01.1995 r.) i Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Gubinie (decyzja z 23.08.1994 r.).

- w Delegaturze w Gdańsku w okresie objętym kontrolą wydano 12 decyzji stwierdzających stosowanie praktyk monopolistycznych, z których 8 powinno być poddanych kontroli wykonania pomiędzy styczniem a marcem 1996 r. Kontroli tych nie przeprowadzono.
- w Delegaturze w Katowicach zażądano udzielenie informacji (kontrola wstępna) dopiero w sierpniu 1996 r. bez względu na datę wydania decyzji.

W ocenie NIK niewłaściwa była także stosowana przez Urząd praktyka uznawania braku odpowiedzi od wnioskodawcy za potwierdzenie realizacji decyzji przez podmiot, przeciwko któremu toczyło się postępowanie. Na stosowanie takiej praktyki wskazał w złożonych dla potrzeb kontroli wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Praktyk Monopolistycznych i Ochrony Konsumenta w Rynku Dóbr Przemysłowych. Aczkolwiek art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o ppm nie precyzuje szczegółowo sposobu przeprowadzania kontroli, to jednak cyt. pismo Prezesa Urzędu z marca 1991 r. wskazuje na zasady obowiązujące przy realizacji tego zadania. W ocenie NIK niezgodne z tymi zasadami jest uznawanie milczenia wnioskodawcy za jednoznaczne potwierdzenie, że określony podmiot zaprzestał praktyk monopolistycznych.

Odrębnym problemem związanym z realizacją decyzji Urzędu jest kwestia egzekucji kar pieniężnych nałożonych przez Urząd w oparciu o przepisy ustawy o ppm. W okresie objętym kontrolą Urząd nałożył kary pieniężne na 22 podmioty gospodarcze oraz 2 kary na osoby kierujące podmiotami na łączną kwotę 1.095.168 zł. W wyniku złożonych odwołań Sąd Antymonopolowy zmienił decyzję Urzędu:

- w stosunku do 11 podmiotów w łącznej kwocie 387.300 zł, zmniejszając wymiar kary o połowę do łącznej kwoty 193.650 zł,
- w stosunku do 4 podmiotów oraz 2 osób kierujących podmiotami, na które nałożone były kary w łącznej kwocie 83.100 zł, uchylił je w całości.

Nałożone przez Urząd kary pieniężne zostały zapłacone w całości przez 9 spośród 11 podmiotów, którym w wyniku wniesionych odwołań Sąd zmniejszył kary o połowę oraz przez 3 podmioty, które uregulowały kary bez wniesienia odwołania do Sądu Antymonopolowego.

Łącznie zapłacono z tytułu kar nałożonych w badanym okresie kwotę 201.018 zł, co stanowiło 95% łącznej kwoty prawomocnych kar nałożonych przez Urząd.

Nie uregulowały natomiast swoich zobowiązań wynikających z prawomocnych wyroków Sądu Antymonopolowego: Przedsiębiorstwo Przerobu Złomu Metali "Centrozłom" w Katowicach oraz Spółka "Incor-S" w Sosnowcu. Oba podmioty wykazały, iż prowadzą działalność ze stratą i odmówiły zapłaty nałożonych kar pieniężnych, powołując się przy tym na art. 14 ust. 3 ustawy o ppm. Przepis ten wskazuje, że kara pieniężna jest płatna z dochodu po opodatkowaniu lub z innej formy nadwyżki przychodów nad wydatkami.

W związku z powyższym Urząd zwrócił się do Ministra Finansów z zapytaniem czy istnieje możliwość umorzenia tej należności na mocy Dekretu z dnia 16 maja 1956 r. o umarzaniu i udzielaniu ulg w spłacaniu należności państwowych⁵⁹. Urząd nie dostrzegł jednak, że art. 4 ust. 1 pkt 5 wskazuje *expresiss verbis*, iż powyższy Dekret nie ma zastosowania do kar pieniężnych. Wobec powyższego, w ocenie NIK, należało wszcząć działania zgodne z Ustawą z dnia 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁰. Zgodnie bowiem z art. 2 § 1 pkt 1 właśnie ta ustawa ma zastosowanie do kar pieniężnych. Pomimo, iż podmioty, o których mowa, prowadzą działalność ze stratą nie można nie dostrzec prawomocnego wyroku sądowego nakładającego obowiązek zapłacenia takiej kary. W ocenie NIK istnieje realna możliwość występowania kolejnych przypadków odmowy uiszczenia kary motywowanych prowadzeniem działalności gospodarczej ze stratą. Dlatego też aktualna treść przepisu art. 14 ust. 3 ustawy o ppm w ocenie NIK wymaga nowelizacji. Przepis ten nie powinien bowiem wskazywać źródła z którego kara pieniężna ma być przez podmiot gospodarczy uiszczona.

⁵⁹ Dz.U. z 1956 r. Nr 17, poz. 92 zm. 1975 r. Nr 10, poz. 56.

⁶⁰ Dz.U. z 1991 r. Nr 36 poz. 161 z późn.zmianami.

2.6. Odwołanie od decyzji Urzędu

Stosownie do przepisów art. 10 ust. 1 ustawy i art. 479²⁸ § 1 kpc od decyzji Urzędu służy odwołanie do Sądu Antymonopolowego, działającego przy Sądzie Wojewódzkim w Warszawie. Termin wniesienia odwołania wynosi 2 tygodnie od dnia doręczenia decyzji. Urząd zgodnie z brzmieniem przepisu art. 479²⁸ § 1 kpc zobowiązany jest niezwłocznie przekazać odwołanie wraz z aktami do Sądu.

W 1995 r. na ogólną liczbę 180 wydanych decyzji w stosunku do 73 wpłynęły odwołania, z tego 41 dotyczyło decyzji wydanych przez Centralę. W I półroczu 1996 r. zakwestionowano 39 spośród 110 wydanych łącznie decyzji, w tym 9 wydanych przez Centralę. Sądowi Antymonopolowemu przekazano 69 odwołań w 1995 r. oraz 36 w I półroczu 1996 r.

W badanym okresie do Delegatury Gdańskiej wpłynęło 12 odwołań, do Delegatury Warszawskiej 2 odwołania, do Delegatury w Katowicach 11 odwołań. Spośród przekazanych decyzji przez Delegaturę Gdańską żadna nie została zmieniona ani uchylona. Natomiast spośród 11 odwołań wniesionych od decyzji Delegatury w Katowicach Sąd uchylił jedną sprawę z odwołania Przedsiębiorstwa Handlowo-Usługowego "Domat-Śląski" Sp. z o.o. w Bytomiu (sygn. DK-564/01/07/93).

Sąd Antymonopolowy rozstrzygnął w 1995 r. ogółem 85 odwołań, w wyniku których 34 odwołania oddalił w 16 sprawach zmienił - a w 13 uchylił decyzje Urzędu. W przypadku pozostałych 19 odwołań Sąd Antymonopolowy postępowanie umorzył względnie odwołanie odrzucił.

W I półroczu 1996 r. Sąd Antymonopolowy rozstrzygnął natomiast 42 odwołania, oddalając 19 odwołań oraz uchylając 5 i zmieniając 6 decyzji Urzędu. W przypadku pozostałych 12 odwołań Sąd Antymonopolowy postępowanie umorzył, względnie odwołanie odrzucił.

Na przykładzie 23 szczegółowo zbadanych wyroków Sądu Antymonopolowego ustalono, że przyczyny uchyleń decyzji lub ich zmian były następujące:

1) odmienna ocena materiału dowodowego. Na przykład:

- wyrok z dnia 24 kwietnia 1996 r. sygn. XVII Amr 34/95 w sprawie odwołania Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji,

- wyrok z dnia 10 kwietnia 1996 r. sygn. XVII Amr 1/96 w sprawie odwołania Gminy Olsztyn od decyzji Urzędu z dnia 3 października 1995 r.

2) naruszenie prawa procesowego, w tym:

a) naruszenie art. 61 § 4 kpa⁶¹. Na przykład:

- wyrok z dnia 11 października 1995 r. sygn. XVII Amr 18/95 w sprawie z odwołania pana A.Czarkowskiego - Prezesa Okręgowej Izby Aptekarskiej w Lublinie od decyzji Urzędu z 1 lutego 1995 r.,
- wyrok z 22 listopada 1995 r. sygn. XVII 7/95 w sprawie odwołania p.J.Pluty - Prezesa Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej we Wrocławiu od decyzji Urzędu z 26 stycznia 1995 r.

b) naruszenie art. 107 § 3 kpa⁶². Na przykład:

- wyrok z 28 czerwca 1995 r. sygn. XVII Amr 24/95 w sprawie z odwołania Gdańskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej w Gdańsku od decyzji Urzędu z 26 stycznia 1995 r.

W powyższych szczegółowo zbadanych 23 sprawach Sąd:

- w 12 wyrokach uchylił decyzję Urzędu w całości, w 3 wyrokach uchylił decyzję w części, w 1 wyroku częściowo uchylił decyzję i w części ją zmienił, w 2 wyrokach częściowo zmienił decyzję,
- w 3 wyrokach zmienił decyzję w całości,
- w 2 wyrokach Sąd zmienił w całości decyzję, przy czym zmiana ta jedynie polegała na innym określeniu praktyk monopolistycznych.

⁶¹ art. 61 § 4 kpa - O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

⁶² art. 107 § 3 kpa - uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów na których się oparł, oraz przyczyn z powodu których innymi dowodami odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji rozstrzygającej sporne interesy oraz decyzji wydanych na skutek odwołania.

Z przedstawionego powyżej zestawienia wynika, że ponad 52% szczegółowo skontrolowanych decyzji Urzędu zostało całkowicie uchylonych. Fakt ten w ocenie NIK świadczy o tym, iż w znacznej części decyzje Urzędu pod względem merytorycznym nie były trafne. Uzasadniony jest również pogląd o niezadowalającym poziomie obsługi prawnej Urzędu, na co wskazują przykłady uchylecia decyzji z powodu naruszenia przepisów prawa procesowego bądź materialnego.

Wyniki kontroli wykazały ponadto, iż odwołania od decyzji Urzędu nie były niezwłocznie przekazywane Sądowi, przez co naruszona została dyspozycja art. 479²⁹ § 1 kpc. Na przykład:

- w Delegaturze Gdańskiej w sprawie o sygnaturze DG-50-2/95 odwołanie od decyzji wpłynęło 21 grudnia 1995 r. a przesłano je Sądowi 29 lipca 1996 r.;
- w tej samej Delegaturze po 8 miesiącach od daty otrzymania odwołania (8 styczeń 1996 r.) przekazano Sądowi sprawę o sygn. DG-50-14/95 (6 sierpień 1996 r.);
- w Centrali Urzędu na odwołanie Zakładów Przemysłu Gipsowego "Dolina Nidy" w Gackach z dnia 30 maja 1995 r. przygotowano odpowiedź dopiero w dniu 9 listopada 1995 r.;
- odwołanie, które do Delegatury w Warszawie w sprawie o sygn. DWA 2/96 wpłynęło 17 kwietnia 1996 r., do czasu zakończenia kontroli we wrześniu 1996 r. nie zostało przekazane Sądowi.

W ocenie NIK pomimo, iż przepisy proceduralne nie definiują wprost pojęcia "niezwłocznie" to jednak kilkumiesięczne opracowywanie pisma procesowego przedłuża zbędnie tok postępowania odwoławczego. Zauważyć jednak należy, że na powyższy stan rzeczy, jak również na długotrwałe prowadzenie postępowań wpływ miała zbyt mała obsada kadrowa w Urzędzie, a w szczególności w badanych Delegaturach. I tak:

- w Delegaturze w Gdańsku w 1995 r. na planowanych 8 etatów, średnie rzeczywiste zatrudnienie wynosiło 7,5 etatu, w tym na stanowiskach merytorycznych - 4,5 etatu. W dniu 30.06.1996 r. na stanowiskach merytorycznych zatrudnionych było tylko 5 pracowników,

- w Delegaturze w Warszawie w dniu 31 grudnia 1995 r. zatrudnione były 3 osoby., a na dzień 30 czerwca 1996 r. obsada powiększyła się do 5 pracowników.

Szczupłość obsady personalnej spowodowała - na przykład w Delegaturze w Warszawie, - że pracownicy merytoryczni prowadzą każdego rodzaju sprawy pomimo, iż Zarządzenie Dyrektora delegatury przewiduje utworzenie czterech komórek/stanowisk do załatwiania określonego typu spraw (§ 9 - § 12 Zarządzenia⁶³.

W centrali Urzędu sprawami wynikającymi z ustawy antymonopolowej - wg stanu na dzień 31 grudnia 1995 r. - zajmowało się 48 pracowników w tzw. departamentach merytorycznych, co stanowiło 52,2% ogółu zatrudnionych. Po przeprowadzonej reorganizacji ich udział wg stanu na 30 czerwca 1996 r. zmalał do 51,5% (51 osób).

2.7. Skuteczność działań Urzędu w odniesieniu do niektórych tzw. monopolii ciągłych.

Szczególnie skomplikowane i długotrwałe były prowadzone przez Urząd postępowania administracyjne wobec niektórych podmiotów, których udział w rynku krajowym przekraczał 80%.

Były to postępowania wobec:

- Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa (PGNiG). W wyniku tego postępowania wydano w dniu 12 marca 1993 r. decyzję nakazującą organom PGNiG dokonanie podziału przedsiębiorstwa poprzez utworzenie samodzielnych podmiotów gospodarczych w oparciu o wchodzące w jego skład zespoły składników materialnych i niematerialnych w terminach: do 30 kwietnia 1994 r. dla podmiotów budowlano-produkcyjnych oraz podmiotu projektowego i do 30 kwietnia 1995 r. dla podmiotów geofizycznych i poszukiwawczych. Jednakże

⁶³ Zarządzenie Nr 1 Dyrektora Delegatury Urzędu Antymonopolowego w m.st. Warszawie z dnia 14.05.1996 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Delegatury (niepublikowane).

decyzją z dnia 23 stycznia 1996 r. Urząd postanowił zmienić wcześniej wydaną decyzję w części dotyczącej terminów i podziałów. Wyzначył je na 30 września 1996 r. dla przedsiębiorstw budowlano-produkcyjnych oraz podmiotu projektowego i na 1 stycznia 1998 r. dla przedsiębiorstw geofizycznych i poszukiwawczych. Uzasadnienie stanowiły ustalenia Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 24 września 1996 r. w sprawie restrukturyzacji PGNiG. Uznano także za celowe etapowe realizowanie zmian strukturalnych, w tym przede wszystkim przekształcenie PGNiG w całości w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, a następnie dokonanie podziału w dwóch etapach.

- Telekomunikacji Polskiej SA (TP SA). Prowadzono w tym przypadku postępowania administracyjne, które zakończyły się:
 - decyzjami stwierdzającymi stosownie przez TP SA i działające w ramach jej struktur organizacyjnych Zakłady Telekomunikacji, praktyk monopolistycznych (4 decyzje),
 - decyzjami nie stwierdzającymi stosowanie przez TP SA praktyk monopolistycznych (1 decyzja),
 - decyzjami umarzającymi postępowanie (2 decyzje w tym jedna, w której TP SA była jednym z uczestników postępowania).

Na przykład:

- decyzja z dnia 20.06.1995 r. (Delegatura we Wrocławiu) stwierdzająca stosowanie przez TP SA Zakład Telekomunikacji we Wrocławiu praktyk monopolistycznych polegających na uzależnieniu zawarcia umowy z wnioskodawcą od zapłaty przez poprzedniego abonenta jego zobowiązań za usługi telekomunikacyjne. Nadużyciem pozycji dominującej było także żądanie od wnioskodawcy aby to on pokrył zobowiązania poprzedniego abonenta.
- decyzja z dnia 9.01.1996 r. (Delegatura w Lublinie) stwierdzająca stosowanie praktyki monopolistycznej polegającej na zawarciu przez TP SA Zakład Telekomunikacji w Lublinie, Polską Telewizję Kablową SA w W-wie, TP SA Zakład Radiokomunikacji i Teletransmisji w Lublinie oraz Polską Telewizję Kablową Lublin SA porozumienia eliminującego z rynku podmioty gospodarcze nie objęte ww porozumieniem.

Ponadto w badanym okresie ustalono, iż Urząd nałożył na TP SA jedną karę pieniężną w wysokości 500,00 zł (decyzja z dnia 6 grudnia 1995 r.). Od decyzji tej TP SA złożyła odwołanie do Sądu Antymonopolowego. Jednakże do czasu zakończenia kontroli wyrok nie został wydany. W związku z dużą ilością skarg napływających do Urzędu od osób fizycznych i prawnych na zawyżanie rachunków telefonicznych przez Telekomunikację Polską SA wydany został Komunikat Nr 2/93 (sygn. DO-III-065-9/93/ZW) dotyczący prowadzenia postępowania w tym zakresie. Komunikat ten obowiązuje do dnia dzisiejszego. Wynika z niego, że pojedyncze skargi nie mogą być potraktowane jako sprawy podlegające rozstrzygnięciu na podstawie ustawy o ppm, bowiem tryb dochodzenia roszczeń w tym zakresie określa ustawa o łączności z dnia 23 listopada 1990 r. (art. 71-72)⁶⁴

- Fiat Auto Poland SA w Bielsku Białej. Wydano decyzję stwierdzającą stosowanie praktyk monopolistycznych. Urząd wezwał ww. spółkę do udzielenia informacji o sposobie wykonania orzeczenia. Fiat Auto Poland SA poinformował Urząd o zaprzestaniu praktyk monopolistycznych. Ponadto w dniu 2 marca 1995 r. wpłynęła do Urzędu skarga grupy anonimowych osób z wnioskiem o wyjaśnienie czy Minister Transportu i Gospodarki Morskiej postanowieniami wydanego przez siebie zarządzenia nie uprzywilejował firmy Fiat Auto Poland SA, wprowadzając nakaz egzaminowania kierowców w ośrodkach szkolenia na samochodach osobowych Fiat-UNO. Urząd nie podjął w tej sprawie działań, wobec braku podstaw określonych ustawą o ppm.

III. REALIZACJA WYNIKÓW KONTROLI

Po zakończeniu kontroli skierowano do Prezesa Urzędu oraz Dyrektorów Delegatur wystąpienia pokontrolne. W wystąpieniach tych zwracano głównie uwagę na brak dostatecznej aktywności w sprawowaniu kontroli przestrzegania przez

⁶⁴ tekst jednolity opublikowany jest w Dz.U. 1995 r. Nr 17, poz. 564, zm. Dz.U. 1996 r. Nr 106, poz. 496.

podmioty gospodarcze przepisów o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym oraz na długotrwałe prowadzenie postępowań. Wskazywano także przypadki niepowiadamiania stron o przyczynach zwłoki, jednocześnie podnosząc, iż przedłużenie terminów w prowadzonych postępowaniach winno mieć formę postanowienia. Zwrócono w wystąpieniach uwagę także na fakt przekazywania do Sądu odwołań od decyzji wydanych przez Urząd dopiero po upływie kilku miesięcy. Przedstawiając uwagi zawarte w wystąpieniach pokontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli równocześnie wносиła o podjęcie przez Prezesa Urzędu niezbędnych decyzji i działań zapewniających:

- przestrzeganie w prowadzonych przez Urząd postępowaniach przepisów kpa i kpc,
- skrócenie do niezbędnego minimum czasu prowadzonych postępowań,
- bardziej aktywną realizację przez Urząd zadań w zakresie sprawowania kontroli przestrzegania przepisów ustawy "antymonopolowej",
- wnikliwe rozpatrywanie spraw i rozstrzyganie ich na tle dotychczasowych doświadczeń orzecznictwa Sądu Antymonopolowego,
- wyeliminowanie przypadków naruszeń prawa procesowego,
- rozważenie celowości szerszego stosowania sankcji finansowych (kary pieniężne) wobec podmiotów ewidentnie naruszających przepisy dotyczące przekształceń podmiotów,
- podniesienie poziomu obsługi prawnej Urzędu.

Po otrzymaniu wystąpień pokontrolnych Dyrektorzy Delegatur oraz Prezes Urzędu zgłosili w ustawowo przewidzianych terminach umotywowane zastrzeżenia w sprawie zawartych w nich ocen, uwag i wniosków. W dokumentach tych podnoszono przede wszystkim, iż brak jest podstawy prawnej, aby przedłużenie terminów prowadzonych postępowań miało formę postanowienia, bowiem wystarczająca jest forma zawiadomienia. Załatwianie natomiast postępowań w terminie określonym w art. 35 § 3 kpa w praktyce nie jest możliwe, ani wykonalne przede wszystkim z uwagi na dużą ilość spraw napływających do Urzędu z natury zawiłych i skomplikowanych oraz z uwagi na szczupłość obsady kadrowej. Wskazywano również, iż sprawowanie kontroli przestrzegania przez podmioty gospodarcze przepisów o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym jest w pełni realizowane, bowiem sprawowanie kontroli nie może być utożsamiane z jedną procedurą czy też formą. Dlatego też m.in. działalność badawczą należy utożsamiać z działalnością kontrolną. W złożonych

zastrzeżeniach zwracano także uwagę, że odwołania od decyzji Urzędu przekazywane są do Sądu Antymonopolowego prawidłowo, bowiem w kpc, w przepisie art. 479²⁹ § 1, użyte jest sformułowanie, iż Urząd niezwłocznie przekazuje odwołanie wraz z aktami do sądu. Zwrot ten nie określa konkretnie czasu, jaki może upłynąć pomiędzy złożeniem odwołania od decyzji, a przekazaniem go do Sądu Antymonopolowego.

W postępowaniu odwoławczym powołane Komisje Odwoławcze NIK nie podzieliły stanowiska zawartego w zastrzeżeniach Delegatur Warszawskiej i Gdańskiej Urzędu Antymonopolowego i mocą uchwały oddaliły je w całości. Uchwały te zostały zatwierdzone przez Prezesa NIK. Komisja Rozstrzygająca uwzględniła jedynie w części zastrzeżenia Delegatury Urzędu w Katowicach poprzez przyjęcie, iż powiadomienie strony o niezafatwieniu sprawy w terminie i wyznaczenie nowego terminu zafatwienia nie wymaga formy postanowienia. Pozostałe zgłoszone zastrzeżenia oddaliła.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uchwałą z dnia 19 lutego 1997 r. uwzględniło w części zastrzeżenia zgłoszone przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do treści wystąpienia pokontrolnego. I tak Kolegium NIK uznało, iż podstawą oceny o braku dostatecznej aktywności Urzędu w sprawowaniu kontroli przestrzegania przepisów ustawy o ppm przez podmioty gospodarcze a tym samym o niewłaściwej realizacji przez Urząd zadań określonych w art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o ppm nie może być kryterium ilości spraw toczonych na wniosek podmiotu gospodarczego w stosunku do ilości postępowań wszczynanych z urzędu.

Kolegium NIK - dzieląc pogląd wyrażony przez Prezesa Urzędu uznało także, iż wskazane w wystąpieniu pokontrolnym dwa przypadki niezastosowania sankcji przewidzianych w art. 15a ust. 1 pkt 1 ustawy o ppm nie dawały podstaw do wyrażenia w wystąpieniu zastrzeżeń odnośnie ujawnionych przypadków braku reakcji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wobec podmiotów gospodarczych naruszających przepisy art. 11 i art. 11c ustawy o ppm. Sankcje przewidziane w art. 15a ust. 1 pkt 1 mają bowiem charakter fakultatywny i ich zastosowanie powinna poprzedzić wielopłaszczyznowa analiza konkretnej sprawy.

W konsekwencji Kolegium NIK uznało za nieuprawniony zgłoszony w wystąpieniu wniosek pokontrolny dotyczący rozważenia celowości szerszego stosowania sankcji finansowych (kar pieniężnych) wobec podmiotów ewidentnie naruszających przepisy dotyczące przekształceń podmiotów. Ponadto Kolegium NIK uznało, iż nadmiernie surowa i nieuzasadniona była wyrażona w wystąpieniu pokontrolnym ocena o „niedostatecznym poziomie obsługi prawnej Urzędu” oparta o wskazany odsetek decyzji Urzędu uchylonych i zmienionych przez Sąd

Działalność b. Urzędu Antymonopolowego w zakresie realizacji ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym.

Antymonopolowy z powodu naruszenia prawa materialnego bądź procesowego. Kolegium NIK zgodziło się z argumentacją Prezesa Urzędu, iż tylko decyzje uchylone dają podstawę do w pełni negatywnej oceny poziomu orzeczniczego Urzędu i z tego też powodu złagodziło pierwotną ocenę zmieniając ją na sformułowanie, że „poziom obsługi prawnej Urzędu nie jest zadowalający”.

Pozostałe zastrzeżenia Prezesa Urzędu dotyczące braku możliwości respektowania przez Urząd terminów załatwiania spraw określonych w kpa ze względu na „... naturę procesu orzeczniczego w Urzędzie...” i trudną sytuację kadrową zostały oddalone.

Wszystkie skontrolowane delegatury oraz Centrala Urzędu zostały zobowiązane w wystąpieniach pokontrolnych do udzielenia informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków, a także o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji, lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Warszawa, 1997-05-

p.o. Dyrektora Departamentu
Gospodarki i Integracji Europejskiej

Janusz Gradowski

Akceptuję:

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz

ZATWIERDZAM:

PREZES

Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski
1997-05-20

ZAŁĄCZNIK 1.

Wykaz ważniejszych aktów prawnych
obowiązujących dla kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym Dz.U. 1990 Nr 14 poz. 88, zm. 1990 Nr 34 poz. 198, 1991 Nr 65 poz. 279, 1991 Nr 89 poz. 403, 1994 Nr 90 poz. 419, Nr 41 poz. 208, 1995 Nr 80 poz. 405. Zmiana z 1996 Nr 106 poz. 496 w okresie objętym kontrolą nie obowiązywała.
2. Ustawa z 17.01.1964 - Kodeks postępowania cywilnego
3. Ustawa z 14.06.1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego

6. Akty prawne

.DU 1990.014.088 - PASSIM, 3

DU 1934.059.511, 25

DU 1956.017.092, 35

DU 1964.043.269, 6, 19, 36, 38, 42, 43

DU 1989.033.175, 25

DU 1990.027.157, 19

DU 1990.046.271, 17

DU 1992.096.473, 26

DU 1995.087.438, 17, 33

DU 1995.088.439, 25

DU 1996.006.042, 25

DU 1996.106.496, 3, 7, 8

j.t.DU 1980.009.026, 5, 18, 26, 27, 29, 30, 37, 42, 43, 44

j.t.DU 1990.023.138, 19

j.t.DU 1991.036.161, 36

j.t.DU 1994.007.025, 19

j.t.DU 1995.117.564, 41

MP 1995.042.491, 9

Zarządzeni Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 5 lipca 1990 r (nie publikowane), 10

Zarządzenia Nr 3 Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 10 października 1990 r. (nie publikowane), 11, 12, 22, 31

Zarządzenie Nr 1 Dyrektora Delegatury Urzędu Antymonopolowego w m.st. Warszawie z dnia 14 maja 1996 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Delegatury (nie publikowane), 39

Zarządzenie Nr 1 Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 11 kwietnia 1996 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego delegatur Urzędu Antymonopolowego (nie publikowane), 10, 12, 22, 31

Zarządzenie Nr 1 Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 6 lutego 1991 r. w sprawie organizacji i trybu wykonywania czynności kontrolnych przez pracowników Urzędu Antymonopolowego i jego delegatur (nie publikowane)., 11, 22

Zarządzenie Nr 1/94 Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 15 marca 1994 r (nie publikowane), 10

Zarządzenie Prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 24 listopada 1995 r (nie publikowane), 10, 31